



JUECES PARA LA DEMOCRACIA

Revista 2, Año 1
Semestre Enero-Junio 2014



TE TRIBUNAL **E**LECTORAL



PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE DURANGO



JUECES PARA LA DEMOCRACIA

Directorio

CONSEJO EDITORIAL:

Dr. Raúl Montoya Zamora
Magistrado Presidente

M.M.E. María Hortensia Alvarado Cisneros
Magistrada

M.D. Roberto Herrera Hernández
Magistrado

RESPONSABLE EDITORIAL:

Dr. Raúl Montoya Zamora

COMITÉ EDITORIAL:

Lic. Damián Carmona Gracia
Lic. Mirza Mayela Ramírez Ramírez
Lic. Raquel Sifuentes Valtierra
Lic. Miguel B. Huizar Martínez
Lic. Bárbara Carolina Solís Rodríguez
Lic. Gabriela Guadalupe Valles Santillán
Ing. José Alberto Saucedo Delgado

Objetivo

La revista "Jueces para la Democracia", es una publicación semestral del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, que tiene como propósito la divulgación de estudios jurídicos y políticos en materia electoral y sus disciplinas afines, y el fortalecimiento de la cultura democrática, por medio de la participación de funcionarios electorales y destacados académicos nacionales e internacionales, quienes con su aportación, contribuyen a concretar ese objetivo.



Revista 2, Año 1
Semestre Enero-Junio 2014

Editorial

En nombre de la Magistrada, Magistrado, personal jurídico y administrativo que integran la Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, me complace presentar el número 2 de nuestra revista *Jueces para la Democracia*.

Jueces para la Democracia, nace con la finalidad de crear un vínculo entre el Tribunal Electoral y los ciudadanos, a través de la divulgación de artículos y ensayos sobre la materia electoral y ramas afines.

En este número, se desarrollan una serie de trabajos, cuya nota característica común, es el análisis y reflexión sobre la reciente reforma constitucional en materia política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014.

De acuerdo a lo anterior, usted encontrará en primer orden, el trabajo del Magistrado Roberto Herrera Hernández, denominado: "EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO"; aportación que nos muestra las partes esenciales del Instituto Nacional Electoral, conforme a la reciente reforma constitucional, para derivar de ellas los efectos que habrá de tener para el sistema político mexicano.

Posteriormente, encontrará el escrito de Mirza Mayela Ramírez Ramírez, titulado: "IMPLICACIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014", cuyo objetivo es analizar las principales cuestiones planteadas en la última reforma constitucional en materia político-electoral, particularmente, sobre los temas relativos a la reelección legislativa, en donde se revisa la exposición de motivos del legislador, contrastándolos con los razonamientos por los cuales se prohibió este mecanismo de acceso al poder en el año de 1933. Asimismo, en el trabajo se aborda el tema de las candidaturas independientes, y finalmente, la transformación del órgano electoral federal y las consecuencias que de ello derivan, así como las atribuciones que se otorgan a las diversas autoridades electorales tanto a nivel federal como local.

Igual de relevante es el artículo elaborado por la Magistrada Hortensia Alvarado Cisneros, nombrado: "EQUIDAD DE GÉNERO", en donde muestra los conceptos y acepciones de dicha expresión, sus antecedentes, y el papel histórico que ha tenido la mujer mexicana en la lucha por el reconocimiento de sus derechos.

En relación con los principios rectores de la materia electoral, encontramos los trabajos de Damián Carmona Gracia y Raquel Sifuentes Valtierra, en donde abordan lo relativo al nuevo principio constitucional de máxima publicidad.

Un tema también importante en la reciente reforma constitucional, es la posibilidad de realizar un gobierno de coalición. En ese sentido, el trabajo de Gabriela Guadalupe Valles Santillán, titulado: "EL NUEVO PRESIDENCIALISMO MEXICANO CON LA OPTATIVA DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN: SU IMPLICACIÓN MÁS ALLÁ DE LA SIMPLE INCLUSIÓN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL", resulta pertinente, dado que su autora realiza un análisis preliminar de dicha figura, que le permitirá formar una opinión, que visualice la viabilidad de este novedoso cambio, y si

éste realmente se encamina a lograr el desarrollo de una mejor política pública, que sea eficaz para fortalecer la gobernabilidad y el Estado Constitucional de Derecho.

Finalmente, y no menos relevante, es el escrito de Yadira Maribel Vargas Aguilar, nominado: “LA REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO”; trabajo en el que contrasta los argumentos tenidos

en cuenta para permitir en nuestro sistema jurídico la posibilidad de elección consecutiva de los legisladores en México.

Es nuestro deseo que este número le permita tener una mejor comprensión de la reforma constitucional en materia política-electoral, por lo cual le agradezco de antemano la gentileza de tomarse el tiempo para explorar el contenido de *Jueces para la Democracia*.

Índice

El Instituto Nacional Electoral Y Sus Efectos En El Sistema Político Electoral Mexicano M.D. Roberto Herrera Hernández	3
Implicaciones De La Reforma Constitucional En Materia Político-Electoral De 2014 LIC. MIRZA MAYELA RAMÍREZ RAMÍREZ	8
Equidad De Género M.M.E. MARÍA HORTENSIA ALVARADO CISNEROS	16
“Principio de Máxima Publicidad, nuevo eje rector de la función electoral” LIC. DAMIÁN CARMONA GRACIA	23
Principio De Máxima Publicidad Nuevo Principio Rector De La Función Electoral LIC. RAQUEL SIFUENTES VALTIERRA	27
El Nuevo Presidencialismo Mexicano con la Optativa de un Gobierno de Coalición: Su Implicación más Allá de la Simple Inclusión en el Texto Constitucional M.D. GABRIELA GUADALUPE VALLES SANTILLÁN	33
La Reelección Legislativa en México LIC. YADIRA MARIBEL VARGAS AGUILAR	41

El Instituto Nacional Electoral y sus Efectos en el Sistema Político Electoral Mexicano

La Reforma político-electoral, que da vida al Instituto Nacional Electoral, tiene su origen en los compromisos del Pacto por México suscrito por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, con los Dirigentes Nacionales de los tres principales partidos políticos del país el pasado 2 de diciembre de 2012.

El 10 de febrero del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Este decreto contiene reformas a 31 artículos a la Constitución y 21 artículos transitorios.

En el decreto en mención se incluyen disposiciones que modifican la denominación, estructura, funciones y objetivos de Instituto Federal Electoral para transformarse en Instituto Nacional Electoral, destacando la modificación de la estructura de su Consejo General y la inclusión en el texto constitucional del procedimiento para la selección y designación de sus integrantes.

El día 3 de abril del presente año, la Cámara de Diputados, una vez que se cumplieron todas las etapas del proceso de designación del Consejero Presidente y los 10 Consejeros Electorales, designo a los integrantes del Consejo General, quedando de la siguiente manera:

Consejero Presidente

Lorenzo Córdova Vianello

Consejera por nueve años

Adriana Margarita Favela Herrera

Consejero por nueve años

José Roberto Ruíz Saldaña

Consejero por nueve años

Ciro Murayama Rendón

Consejero por seis años

Marco Antonio Baños Martínez

Consejero por seis años

Enrique Andrade González

Consejera por seis años

Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Consejero por seis años

Benito Nacif Hernández

Consejera por tres años

Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Consejero por tres años

Arturo Sánchez Gutiérrez

Consejero por tres años

Javier Santiago Castillo

Ahora se procede a exponer las partes esenciales del **Instituto Nacional Electoral** conforme a la reciente reforma constitucional, y derivar de ellas los efectos que habrá de tener para el sistema político mexicano.

Las partes esenciales referidas son los preceptos siguientes: Artículo 41 base **V** en su párrafo inicial, Artículo 41 en sus Apartados A, B, C y D; y Artículo 116 fracción **IV**, inciso c) párrafo 2º.

Se reformó la base **V** del Artículo 41 de la Constitución para quedar compuesta de los siguientes apartados: Apartado A, Apartado B, Apartado C y Apartado D.

En su párrafo inicial la base **V** señala: “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.”

Este primer párrafo de la base mencionada elimina el nombre de Instituto Federal Electoral, y crea el Instituto Nacional Electoral; se refiere a la organización electoral, ya no como organización de elecciones federales sino como “**organización de elecciones**”, y establece que esta función “**se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales**”.

El efecto que produce en nuestro sistema es el de fortalecer un instituto nacional con fuerza para tener participación más amplia en la organización de elecciones locales en las entidades federativas.

El citado párrafo, es una parte esencial de la reforma constitucional, de la cual se pueden ya deducir efectos en el sistema político electoral de México.

Este solo párrafo crea un organismo nuevo. El organismo denominado Instituto Nacional Electoral.

Es otro organismo, es otro nombre, son facultades y características diferentes.

La primera que encontramos es la de que el organismo encargado de la función estatal de organizar elecciones ya no es el encargado exclusivamente de elecciones federales. La norma establece que la organización de las elecciones es función que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. Ya no establece el término elecciones federales, sino solamente elecciones. Y de acuerdo al contexto de las reformas de este artículo como veremos más adelante el Instituto Nacional Electoral tiene facultades para organizar elecciones

en el nivel de las entidades federativas y en el nivel estatal o local.

Veamos otras características, también esenciales, del nuevo organismo en el **Apartado A** de la base **V** del **Artículo 41** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer párrafo del **Apartado A** adiciona un principio rector que debe acatar el Instituto Nacional Electoral en el ejercicio de su función estatal de organizar las elecciones. Este principio rector es el de **MÁXIMA PUBLICIDAD**.

En el ejercicio de la función estatal el Instituto Nacional Electoral, tendrá como **principios rectores** la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Fausto Kubli García en su trabajo titulado “*El Principio de Máxima Publicidad en el Régimen Constitucional Mexicano*”, nos dice lo siguiente: “El principio de Máxima Publicidad tiene como consecuencia que haya excepciones claras, precisas y minoritariamente restrictivas. Esto se traduce en que las causales que impiden temporalmente las satisfacciones de este derecho deben ser mínimas”.¹

El principio de máxima publicidad insertado como principio rector en el ejercicio de la función estatal ya mencionada viene a dar una cualidad más al nuevo organismo.

Las leyes secundarias deben contener preceptos que hagan fuerte este concepto. El Instituto Nacional Electoral ahora tiene la obligación de la publicidad, de la máxima publicidad como principio rector de todas las actividades que realice.

Esto traerá como consecuencia que el ciudadano se sienta más, mucho más protegido y más seguro ante la actividad del Instituto Nacional Electoral, crecerá la confianza ciudadana y crecerá la fortaleza del Instituto. La consecuencia con esta reforma será altamente positiva. Pero eso sí, debe estar presente en las leyes secundarias.

El segundo párrafo del **Apartado A** establece que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia y el Consejo se integra con un Consejero Presidente y con diez Consejeros Electorales. Aunque los únicos cambios de este párrafo en relación con el texto del párrafo anterior a la reforma, sean el nombre del organismo y el número de con-

¹ Kubli-García, F. El Principio de Máxima Publicidad en el Régimen Constitucional Mexicano. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/35.pdf> [Acceso el 4 de marzo de 2014].

sejeros electorales, este mismo párrafo establece, que “la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos.” Lo anterior presupone una nueva ley secundaria que acate la disposición constitucional.

El cuarto párrafo de este mismo apartado, crea la figura de una **oficialía electoral** investida de fe pública, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley secundaria. Importante labor de la oficialía electoral ya que seguramente podrá dar fe de muchas conductas que pudieran catalogarse como contrarias a la ley.

Con estos tres elementos, el nombre del nuevo organismo, el número de Consejeros del Consejo General y la nueva ley secundaria, se deducen consecuencias para el sistema político electoral de México.

En otro párrafo, el quinto para ser preciso, de este **Apartado A**, se establece que el Consejero Presidente durará en su encargo nueve años, al igual que los Consejeros Electorales y no podrán ser reelectos. Aquí podemos deducir una consecuencia más para nuestro sistema político electoral.

Pero esto debe ser relacionado con otro párrafo del mismo **Apartado A** que establece que “De darse la falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales durante los primeros seis años de su cargo, se elegirá sustituto para concluir el periodo vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá un consejero para un nuevo periodo.

Con el tiempo de ejercicio del Consejero Presidente se asegura que presida el Consejo General en al menos una elección presidencial y así se aproveche su experiencia.

La no reelección es una garantía para el ciudadano de que no durarán en sus puestos más del tiempo prudente que se ha señalado.

El **Apartado A** establece también el procedimiento para la elección de Consejeros en incisos del a) a e), y señala el proceso para designar un comité técnico de evaluación, que será “integrado por siete personas de reconocido prestigio, tres nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6º de esta Constitución.” (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales).

La creación del comité técnico de evaluación fortalece nuestro sistema político electoral pues garantiza la imparcialidad en la elección de consejeros electorales, ya que los miembros del comité serán siete personas de reconocido prestigio.

El párrafo penúltimo de este **Apartado A**, establece que “Quienes hayan fungido como Consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, ni ser postulados a cargos de elección popular durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.” Este precepto ya se encontraba antes de la reforma, pero ahora como restricción a los consejeros del nuevo Instituto Nacional Electoral, fortalece los aspectos positivos de nuestro sistema político electoral, ya que el hecho de que se les prohíba participar en puestos del gobierno en cuyo proceso electoral intervinieron, habla de su imparcialidad, e impide que la ciudadanía entre en dudas respecto a la imparcialidad de los mismos. De otra manera, y a manera de ejemplo, decimos el ciudadano podría comentar que el funcionario electoral con cargo en el gobierno, actuó parcialmente para asegurar un puesto en el gobierno recién electo. En cambio dos años sin poder participar en algún encargo del nuevo gobierno asegura al ciudadano que el funcionario no actuó por interés para obtenerlo.

El **Apartado B** de la base **V** del **Artículo 41** de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral determinadas actividades en procesos electorales federales y locales en un inciso **a**), como lo son la capacitación electoral, geografía electoral, padrón electoral y lista nominal, ubicación de casillas y designación de laso funcionarios de las mesas directivas; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas y sondeos de opinión observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos; y determinadas actividades en procesos federales en un inciso **b**), como lo son los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y los partidos políticos: preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinio y computo en los términos que señala la ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores y el computo

de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

Apartado C de la base **V** del **Artículo 41** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este apartado establece que en “los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá: a) asumir directamente la realización de actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales. b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para asentar un criterio de interpretación.”

Estas disposiciones elevadas a rango constitucional dan una fuerza al Instituto Nacional Electoral donde se pretende beneficiar el fortalecimiento del sistema político electoral de México, pues el máximo organismo encargado de la función de Estado que nos ocupa, intervendrá en casos determinados que así lo ameriten y con ciertas condiciones, para resolver situaciones que estén previstas en la ley.

Este **Apartado C**, establece también que corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales en los términos de esta Constitución.

Este es una disposición de la Constitución que fortalece definitivamente al Instituto Nacional Electoral.

La disposición sí produce un efecto en el sistema político mexicano, que es el tema que nos ocupa, y es un efecto que unifica el criterio para la designación de funcionarios locales electorales en todo el país.

El **Apartado D**, de esta base del **Artículo 41** de nuestra Constitución ordena que el Servicio Profesional Electoral comprenda a los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

El Servicio Profesional Electoral dio excelentes resultados en el Instituto Federal Electoral, y ahora el Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de implementar este servicio en los órganos electorales. Este será un gran efecto del Instituto Nacional Electoral

que repercutirá positivamente en el Sistema Político Electoral de México en el ámbito administrativo electoral porque logrará funcionarios de excelencia tanto a nivel federal como local.

La base **VI** del **Artículo 41** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena la creación de un sistema de nulidades de las elecciones federales y locales por violaciones dolosas, graves y determinantes para los casos de: exceso de gasto de campaña en un cinco por ciento del monto autorizado, de compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Señala también esta base que las violaciones se presumirán determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Esta disposición es de gran peso en el Sistema Político Electoral de México, ya que es orden constitucional la creación de un sistema de nulidades, pero además y de antemano o deja establecido claramente cuando se presume que la violación es determinante para el caso de nulidad de las elecciones tanto federales como locales.

El párrafo **2º** del inciso **c)** de la fracción **IV** del **Artículo 116** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en relación con los funcionarios electorales locales que “El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los términos previstos por la Ley... En caso que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley...”

El argumento para señalar el supuesto efecto positivo de esta disposición es la uniformidad de criterio para la designación de consejeros electorales y Consejeros Presidentes de los organismos electorales locales.

Conclusiones

Se pretende que los efectos del Instituto Nacional Electoral en el sistema político electoral mexicano sean de orden positivo.

La democracia en el ámbito federal y en el local se fortalece con la creación del Instituto Nacional Electoral.

Ya no habla el artículo 41 de nuestra Constitución de “elecciones federales” sino de “elecciones”, y esta función “del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.”

La implementación del Servicio Profesional Electoral en el nivel federal y local por parte del Instituto unificará la excelencia de los servidores públicos para quienes está dirigido.

La facultad del Instituto Nacional Electoral en la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales tendrá un efecto unificador en las designaciones.

En los casos previstos por la ley el instituto desarrollará las actividades propias de los organismos locales.

La inclusión del principio de máxima publicidad como principio rector del Instituto es también un fuerte efecto en el sistema político electoral mexicano, pues la actividad estará sujeta a la vista de la ciudadanía, por orden constitucional. Así como es

de resaltarse la creación de un Sistema de Nulidades de las elecciones federales y locales por violaciones graves, dolosas y determinantes.

FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 2014.

Kubli-García Fausto. El Principio de Máxima Publicidad en el Régimen Constitucional Mexicano, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Terán Juan Manuel, Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, pag. 147. 2000.

Implicaciones de la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral de 2014

Resumen: El objetivo del presente artículo es analizar las principales cuestiones planteadas en la última reforma constitucional en materia político-electoral, la cual modificó una vez más la estructura y funcionamiento del sistema electoral mexicano.

En primer término, como antecedente abordaremos los aspectos relevantes de cada una de las reformas estructurales, partiendo de la reforma de 1946, para finalizar con la de 2014. Respecto de esta última, analizaremos los temas relativos a la reelección legislativa, revisando la exposición de motivos del legislador y señalando los razonamientos por los cuales se prohibió este mecanismo de acceso al poder en el año de 1933.

Después, se abordará la cuestión referente a las candidaturas independientes, y finalmente la transformación del órgano electoral federal y las consecuencias que de ello derivan, así como las atribuciones que se otorgan a las diversas autoridades electorales tanto a nivel federal como local.

Palabras clave: reforma constitucional, reforma político-electoral, sistema electoral mexicano, reelección, candidaturas independientes, proceso electoral.

Implications Of Constitutional Reform In Political Election 2014

Abstract : The aim of this paper is to analyze the main issues raised in the last constitutional reform in political and electoral matters, which again changed the structure and functioning of the Mexican electoral system.

First, as background will address the relevant aspects of each of the structural reforms, starting with the reform of 1946, ending with the 2014. Regarding the latter, we discuss issues relating to the legislative reelection, checking exposure motives of the legislature and pointing the reasoning by which this mechanism to power in 1933 was banned.

Then the question regarding independent candidates will be addressed, and finally transforming the

federal electoral body and the consequences arising out of it, and the powers of the various electoral authorities are granted both the federal and local level.

Keywords: constitutional reform, political and electoral reform, Mexican electoral system, reelection, independent candidates, electoral process.

1. DESARROLLO DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El sistema electoral en México se ha visto fortalecido en los últimos 23 años, con el nacimiento y la intervención del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora transformado en el INE (Instituto Nacional Electoral), y con la consolidación de los Institutos Locales y las autoridades jurisdiccionales a nivel federal y local.

En primer término, debemos partir en este análisis con el significado que se atribuye al “sistema electoral”, la Real Academia de la Lengua Española, define la palabra sistema, como “*el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí*”; por su parte, el Dr. Leonardo Valdés Zurita, señala que el sistema electoral es “*el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.*”¹.

Entendemos pues, que un sistema electoral se constituye con la participación de la ciudadanía activa que acude a emitir su voto, con las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales quienes transforman las voluntades de los electores en escaños, con los partidos políticos y los ciudadanos en su calidad de candidatos a los puestos de elección y finalmente con las autoridades jurisdiccionales quienes se encargan de decidir los conflictos que surgen en todo este proceso. El resultado de la serie de cambios presentes en el sistema electoral de nuestro país, se ha debido en gran medida a las muchas luchas y esfuerzos de los mexicanos por institucionalizar la

1 [En línea 09 abril 2014]. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partido.htm#biblio

democracia. Este proceso comenzó hace 68 años con la publicación de la Ley Electoral Federal², la cual dio vida a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el primer órgano electoral, cuyo objetivo sería el de organizar las elecciones federales en nuestro país.

Como es de suponerse, el primer intento de institucionalización de los procesos electorales, tuvo deficiencias naturales ya que el citado órgano carecía de facultades decisorias en diversos temas trascendentes como la creación de nuevos partidos políticos o la calificación de los procesos electorales, puesto que era atribución exclusiva de las cámaras de diputados calificar la elección de sus miembros y la elección presidencial, mientras que la cámara de senadores calificaba su propia elección, dichas resoluciones eran definitivas e inatacables³.

En 1951 se reformó nuevamente la constitución federal⁴, dando origen a una nueva Ley Federal Electoral que modificó la estructura del sistema electoral, cambió la denominación del órgano electoral, su integración y algunas de sus reglas.

El progreso del sistema político mexicano que se había logrado hasta entonces, fue puesto en tela de juicio, luego de las elecciones de 1976, en las cuales contendió como candidato único a la presidencia de la república José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco, este hecho fue la punta del iceberg que empujó la primera reforma en materia político-electoral encaminada a la democratización de los procesos electorales a través de la participación de partidos y organizaciones políticas.

En tal sentido, se reformaron diversos artículos de la constitución que trajeron aparejados cambios significativos como el reconocimiento por primera vez de los partidos políticos como entidades de interés público⁵ y la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE)⁶ que establecía las reglas para la participación y competen-

2 Diario oficial de la federación, *Tomo CLIV*, No. 5, 1946.

3 Artículos 110 y 111 de la Ley Federal Electoral Reglamentaria de los artículos 36, frac. I, parte final, 60; 74, frac. I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1946.

4 Diario oficial de la federación, *Tomo CLXXXIX*, No. 28, 1951.

5 El artículo 22 de la Ley Federal Electoral de 1946, señalaba que los partidos políticos eran asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política.

6 La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977, abrogó la Ley Federal Electoral del 2 de enero de 1973.

cia de los partidos, abriendo espacios a los emergentes, al adoptarse el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, el cual contribuyó a la construcción y luego a la consolidación de un sistema de partidos políticos cada vez más plural y competitivo⁷.

Con la aprobación de la LOPPE se perfeccionó el sistema de impugnaciones en materia electoral, al ampliar la gama de recursos con carácter judicial los cuales podrían interponerse en contra de los actos de los organismos electorales y sus dependencias.

La reforma constitucional de diciembre de 1986, obedeció precisamente al incremento de la competencia entre los partidos políticos, dando origen a una nueva legislación electoral, a través de la expedición del Código Federal Electoral, publicado en el Contencioso Electoral⁸, como autoridad autónoma cuyas resoluciones serían obligatorias y solo podrían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara.

En el mismo orden de ideas, el año de 1990, representó una modificación sustancial en la estructura y funcionamiento del sistema electoral mexicano, dado el contexto en el que se encontraba nuestro país después de las controvertidas elecciones de 1988, las cuales condujeron a una crisis de credibilidad en los procesos electorales y en las instituciones encargadas de su organización generando un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar la legislación electoral.

Por lo anterior, se llevaron a cabo Audiencias Públicas⁹ en donde se planteó entre otras cosas, **la necesidad de buscar que los procesos electorales en México fueran más claros, para que el pueblo sintiera que se respetaba su voto, se abordaron temas como sanciones específicas, para quienes usaran indebidamente los recursos humanos y materiales del gobierno con fines partidistas; la prohibición expresa a los partidos y asociaciones políticas de afiliarse a corporaciones; participación igualitaria de todos los partidos en los medios de comunicación y se**

7 Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús. *et al.*, *Evolución del Derecho Electoral en México durante el siglo XX. La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, p. 1049.

8 En esta etapa el Tribunal de lo Contencioso Electoral solo funcionaba durante los procesos electorales y estaba a cargo de la resolución de los recursos de queja y apelación.

9 En las Audiencias Públicas participaron ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas, según lo establecido en el Acuerdo mediante el cual se creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, publicado en el DOF el 13 de enero de 1989.

hizo énfasis en la fiscalización del financiamiento de las campañas de los partidos políticos.¹⁰

El desarrollo de dichas consultas, desembocó en una trascendental reforma electoral¹¹, que estableció las bases para la organización de las elecciones federales a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y por primera vez se estipularon los principios rectores de esta función electoral, siendo los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Se estableció que el organismo electoral sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; se integraría con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia (integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales).

Así es como surge el IFE, como un organismo público y autónomo, que a lo largo de 23 años evolucionó conforme a las exigencias de la propia ciudadanía, se integró por consejeros magistrados, luego por consejeros ciudadanos y finalmente por consejeros electorales, logró consolidar un sistema civil de carrera que ha servido incluso de ejemplo para otros países.

Ahora bien, en lo relacionado a la justicia electoral, esta reforma dio vida al Tribunal Federal Electoral (Trife), que cambió de ser un organismo administrativo a uno jurisdiccional y la reforma de 1996, lo incorporó finalmente al Poder Judicial de la Federación.

Paralelamente a la evolución y consolidación de las autoridades electorales federales, en las entidades federativas se ha continuado con esta tendencia de institucionalizar la democracia al crear y fortalecer a sus autoridades administrativas y jurisdiccionales, las cuales inexorablemente se han visto un tanto invadidas en sus atribuciones con la aprobación de la última reforma constitucional en materia político-electoral.

2. REFORMA POLITICO-ELECTORAL DE 2014

Para nadie resulta ajeno el hecho de que esta reforma político-electoral es consecuencia del acuerdo quinto consignado en el “Pacto por México”, el

10 Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. El Instituto Federal Electoral: los primeros pasos. Candelero. 4 (81): 75-76. México. 1ª Quincena de Marzo de 2010.

11 La reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990.

cual señaló la necesidad de impulsar reformas que hicieran más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático¹².

Dicho acuerdo se logró formalmente el 10 de febrero de 2014, al publicarse en el DOF, el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia política-electoral, las cuales representan un cambio sustancial en la estructura y funcionamiento electoral, dando vida al nuevo Instituto Nacional Electoral.

Del análisis realizado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, se determinó que fueron 56 las propuestas que plantearon una modificación a la constitución federal que incidían en el tema político-electoral¹³, las cuales fueron clasificadas para su estudio en dos grandes temas: las reformas en materia política y las relativas a la materia electoral.

En tal sentido, la reforma política comprendió el análisis de los siguientes temas: gobierno de coalición; ratificación de los nombramientos hechos por el Presidente de la República de los titulares de las Secretarías de Relaciones y Hacienda; naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; temas relativos al nombramiento del Procurador General de la República y del Ministerio Público; atribuciones del Consejero Jurídico de Gobierno; ratificación por parte del Senado de la estrategia nacional de seguridad pública y la aprobación del Congreso de la Unión del Plan Nacional de Desarrollo; la reelección legislativa y de ayuntamientos y el cambio de fecha respecto de la toma de posesión del Titular del Ejecutivo Federal.

Por cuanto hace a la reforma electoral, los temas se centraron en el fortalecimiento del organismo nacional a cargo de la función electoral y de sus atribuciones; el aumento del umbral para mantener el registro los partidos políticos y las atribuciones del Congreso de la Unión para emitir leyes generales en materia electoral.

12 [En línea el 15 abril 2014]. Disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

13 Las 56 iniciativas abarcan las propuestas por la LX, LXI y LXII Legislaturas.

De los principales temas recogidos tanto en la reforma política como en la electoral, se destacan los siguientes:

2.1 Reelección legislativa y de ayuntamientos

En el artículo 59 de la Constitución Federal, se estableció que los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados Federales hasta por cuatro periodos consecutivos; por su parte el artículo 115 estipula que las constituciones locales deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, y finalmente el artículo 116, prevé la reelección consecutiva de los diputados locales hasta por cuatro periodos¹⁴.

En la exposición de motivos, las Comisiones Dictaminadoras señalaron que las ventajas de la reelección inmediata son, entre otras, que los legisladores y el aparato del ayuntamiento tendrían un vínculo más estrecho con los electores, ya que estos los ratificarían mediante su voto, lo cual abonaría en gran medida a una mayor rendición de cuentas, fortaleciendo la relación de confianza entre servidores públicos y sociedad. También señalaron que la reelección profesionalizaría la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para el desempeño de sus atribuciones.

Respecto de este primer punto, cabe destacar que el legislador no especificó las razones por las cuales se aplicaron reglas distintas en cuanto a la temporalidad de la reelección entre los legisladores federales y locales la cual se estableció hasta por 12 años, y la reelección de los miembros de los ayuntamientos únicamente por un periodo adicional.

Tampoco fue suficientemente discutido en los espacios públicos y sociales el tema relativo al rompimiento con la tradición democrática de la no reelección, debemos recordar que precisamente este principio fue adoptado hace 81 años cuando se incorporó dicha prohibición de manera absoluta para el Presidente de la República y los gobernadores de los estados, y con un periodo de receso por lo que se refiere a los diputados y senadores del Congreso Federal, diputados de las

¹⁴ La Constitución Federal establece como regla que al buscar la reelección los servidores públicos tendrá que hacerlo por la misma vía que llegaron al ejercicio del encargo; esto es, por el mismo partido o coalición que los postuló, sin que puedan hacerlo a través de una candidatura independiente, y en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter.

cámaras locales, presidentes municipales y regidores y síndicos de los ayuntamientos del país¹⁵.

En aquella ocasión, se argumentó que la prohibición de la reelección obedecía a que desde los principios de nuestra vida independiente la No Reección había sido una tendencia nacional que representaba un anhelo de libertad, ya que la tesis contraria se había traducido, a través de nuestra historia, en el continuismo en el poder de un hombre o de un reducido grupo de hombres, degenerando esos gobiernos en las tiranías más absurdas e impropias dentro de un sistema democrático.

Se dijo también que las modificaciones a la carta magna debería hacerse de una manera definitiva y firme, y si fuere posible en forma tal que nada ni nadie fuese capaz, en lo sucesivo, de atentar contra ese principio que podemos considerar sine qua non de nuestra vida institucional¹⁶.

Podemos estar en contra o a favor de la reelección, pero solo a los ciudadanos con espíritu crítico corresponderá, en un futuro, juzgar la viabilidad o no de esta nueva realidad política.

2.2 Acceso a Prerrogativas para las campañas de los candidatos independientes

Las candidaturas independientes son una realidad jurídica y política en la actualidad, no podemos pasar inadvertido que hasta hace poco la regla general era que las candidaturas electorales debía materializarse únicamente a través de los partidos políticos, sin embargo la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, trajo como consecuencia una serie de cambios trascendentales en nuestro sistema jurídico, entre los que destacan el reconocimiento de los derechos político-electorales de votar y ser votado como derechos humanos.

Entonces, esta reforma empujó la incorporación por primera vez de las candidaturas independientes a nivel constitucional al establecer en el artículo 35, fracción II, el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro de manera independiente ante la autoridad electoral¹⁷.

¹⁵ La reforma fue publicada en DOF, el 29 de abril de 1933.

¹⁶ Legislatura XXXV - Año I - Periodo Ordinario - Fecha 19321209 - Número de Diario 36.

¹⁷ Reforma constitucional publicada en el DOF el 9 de agosto de 2012.

Debemos mencionar que en la aludida reforma fue consignada en el artículo segundo transitorio la obligación del Congreso de la Unión de expedir la legislación relativa a las candidaturas independientes a más tardar en un año contando a partir de su entrada en vigor, dicho plazo feneció en agosto de 2013, y la legislación no ha sido emitida (se esperaría su emisión a partir de la expedición de la normativa secundaria de la reforma político-electoral de 2014, que preveía como plazo fatal el 30 de abril de la presente anualidad, sin embargo tampoco fue emitida, por su parte los legisladores señalaron la posible expedición hasta el mes de mayo).

Lo que si se encuentra establecido a nivel constitucional es el tema referente al financiamiento y a los tiempos de radio y televisión, se ajustó el artículo 41, a efecto de garantizar dichas prerrogativas a los candidatos independientes, al establecer que se les considerará a éstos *en su conjunto* como un partido político de nueva creación al otorgarles solamente el 30% del reparto igualitario, porque el 70% restante es distribuido entre los partidos políticos.

La reflexión sobre esta reforma en específico, nos lleva al análisis de uno de los principios rectores de la competencia político-electoral, que si bien no se encuentra descrito de manera formal en la legislación, si se encuentra implícitamente contenido en el desarrollo de los procesos electorales como es el de “equidad en la contienda”, en tal sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Jurisprudencia 8/2000, señaló que el concepto de equidad, debe traducirse necesariamente, en asegurar a aquéllos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rijan para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas.

Creemos que la tesis expuesta por Raúl Ávila Ortiz y Daniel Zovatto, respecto a que para lograr elecciones libres y justas es necesario el estricto cumplimiento de las reglas, y que este cumplimiento solo se logrará con la aplicación del principio de equidad en los procesos electorales.¹⁸

Sin embargo, debemos reflexionar si realmente existirá la equidad en la competencia entre un candidato emanado de un partido político con toda la

estructura que esto supone y que tendrá acceso a una fracción de financiamiento tanto de la parte relativa al 30% como a la del 70%, frente a un candidato independiente que tendrá acceso solo al 30%, y que además éste será dividido entre todos los candidatos registrados por esta vía.

2.3 Creación del INE y nuevas reglas de competencia entre la autoridad nacional y las autoridades locales.

Según la exposición de motivos de la reforma electoral de 2014, se consideró necesario realizar un rediseño de competencias entre las autoridades encargadas de la organización de los procesos tanto federales como locales, con cambios de fondo cuyo propósito fue el de fortalecer a las autoridades electorales en el desempeño de sus funciones para que no hubiese resquicios de subordinación a algún Poder¹⁹.

De igual forma, se consideró en el Dictamen de Ley, que las autoridades locales se fortalecerían, al retirarles las funciones más controvertidas que habían puesto en duda su imparcialidad, garantizando las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales.

Entre las principales modificaciones respecto del nuevo organismo nacional se encuentran por una lado, la adición de la “máxima publicidad” como un nuevo principio rector; ahora el Consejo General del INE, se integra con 11 consejeros electorales, de los cuales, uno es su Presidente; se incluyó en el texto constitucional el procedimiento de selección y designación de sus integrantes²⁰, y será el propio Consejo General quien designe a los Consejeros Electorales de los organismos locales.

Los apartados B y C, de la fracción V, del artículo 41, señalan el esquema de distribución de competencias entre las autoridades federal y local de la siguiente forma:

18 Ávila Ortiz Raúl y Zovatto Daniel, “México: principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral”, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 609-627.

19 Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

20 El día 3 de abril de 2014, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, emitió el Acuerdo mediante el cual propone al pleno del H. Cámara de Diputados la integración del referido órgano electoral.

Facultades del INE

Procesos Federales y Locales	Procesos Federales
La capacitación electoral	Las prerrogativas de los partidos políticos
La geografía electoral	La preparación de la jornada electoral
Padrón y lista de electores	Impresión de documentos y producción de materiales electorales
La ubicación de casillas y designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla	El escrutinios y cómputo en términos de ley
Las reglas, lineamientos y formatos en materia de resultados preliminares	La declaración de validez y entrega de constancias en las elecciones de diputados y senadores
Encuestas o sondeos de opinión	Cómputo de la elección presidencial en cada distrito uninominal
Observación electoral	Las demás que determine la ley
Conteos rápidos	
Impresión de documentos y producción de materiales electorales	
La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos	
Las demás que determine la ley	

Facultades de los organismos locales

Se reservaron las siguientes atribuciones a las autoridades locales: prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión y producción de los documentos y materiales electorales; escrutinios y cómputos en los términos de ley; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales; cómputo de la elección del titular del Ejecutivo; resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos; organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; todas las no reservadas al INE y las que determine la ley.

Además de la distribución de las facultades entre ambas autoridades, el constituyente previó facultades potestativas y delicadas al INE, al establecer que con la aprobación de cuando menos 8 votos de los Consejeros Electorales, dicho órgano podrá asumir directamente la realización de actividades propias de la función electoral que corresponde a los órganos locales; delegar también a dichos órganos atribuciones que la ley confirió al propio INE, y atraer a su conocimiento cualquier tema de competencia de los organismos locales con la finalidad de sentar un criterio de interpretación.

Resulta poco clara la manera en que se redactó esta reforma electoral, en especial es confusa la descripción de atribuciones para las autoridades porque en un apartado otorga ciertas atribuciones exclusivamente

al INE, pero luego en el artículo octavo transitorio prevé que esas facultades se entenderán delegadas a las autoridades locales.

Además el apartado D de la fracción V, del citado artículo 41, señala que el INE, regulará la organización y funcionamiento de un Servicio Profesional Electoral Nacional, con esta disposición se presenta un dilema que no es sencillo de resolver, y deberá igualmente quedar estipulado de manera muy clara en la legislación secundaria, las reglas que especifiquen a quien deberán rendir cuentas los miembros del SPEN que laboren en los organismos locales, ¿será ante la autoridad federal que los designa o ante la autoridad local que les pagará?; ¿podrán transitar libremente entre los organismos del INE y los de los Institutos Locales?.

Ahora bien, dos modificaciones importantes respecto de la competencia del INE son, por un lado, la creación de la oficialía electoral investida de fe pública y por otro las nuevas reglas respecto de la tramitación de los procedimientos sancionadores. Recordemos que estos procedimientos eran tramitados y resueltos por el IFE, el COFIPE dedicaba el libro séptimo a describir las conductas, sujetos de responsabilidad y los tipos de sanciones de los procedimientos ordinarios, especiales.

Las autoridades que intervenían en la tramitación y resolución de estos procedimientos eran: la secretaria ejecutiva del IFE, quien realizaba todas las tareas sobre la admisión o desechamiento de los mismos, llevaba a cabo las diligencias necesarias y conducía las audiencias de pruebas y alegatos y presentaba el proyecto de resolución ante la Comisión de Quejas y Denuncias quien estaba facultada para analizar, y en su caso, realizar modificaciones de forma y fondo al proyecto, el cual era remitido al seno del Consejo General quien debía aprobar o no, dichos proyectos. También los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales conocían en el ámbito de su competencia de los procedimientos citados.

Se advierte como un reto importante para la autoridad jurisdiccional, la competencia que le otorgó el legislador para el conocimiento de estos procedimientos, ya que ahora al INE solo será competente para integrar los expedientes debiendo remitirlos a la autoridad jurisdiccional para su sustanciación y resolución.

Finalmente debemos mencionar que los artículos transitorios de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, señalan la obligación del Congreso

de la Unión de emitir, a más tardar el 30 de abril de 2014, entre otras, las normas previstas en la fracción XXIX-U del artículo 73, respecto de las leyes generales en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, sin embargo, el plazo feneció y la cámara de diputados envió la discusión de dichas leyes a un periodo extraordinario, señalando que posiblemente sean discutidas y aprobadas en el mes de mayo.

Conclusiones

Resulta claro, que esta reforma electoral es producto de un amplio consenso político, que por un lado, creó un instituto híbrido como lo es el INE, y por otro, limitó en funciones a los organismos electorales locales. Podríamos opinar acerca de las ventajas y de las desventajas de esta reforma, sin embargo consideramos que tanto las autoridades electorales, como los actores políticos deberán aspirar a que este modelo institucional opere de la mejor forma posible.

Por tanto, se advierte que la legislación secundaria que al efecto emita el constituyente, implicará el establecimiento de un régimen uniforme de funciones, que facilite una buena coordinación entre el INE y las autoridades electorales locales.

Finalmente, como se puede apreciar, a lo largo de casi 60 años, se han venido modificando la estructura y las reglas electorales, y una vez más estamos frente a una nueva etapa de la vida electoral en nuestro país, se deberán superar los retos que demanda la ciudadanía quien exige de las autoridades y de los partidos políticos una democracia de resultados, una democracia que se consolide de manera eficiente y eficaz, y que las transformaciones que impacten en el sistema político-electoral se realicen con responsabilidad, queda como reflexión la frase del escritor y filósofo francés *Jean Lucien Arréat*, que dice: “*No pudiendo cambiar los hombres, se cambian sin tregua las instituciones*”.

FUENTES CONSULTADAS

ÁVILA ORTIZ Raúl y ZOVATTO Daniel, “México: principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral”, Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 609-627.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario de Debates No. 36. Legislatura XXXV - Año I - Período Ordinario - Fecha 19321209.
- Diario Oficial de la Federación, Tomo LXXVII, Núm. 44, 1933.
- Diario oficial de la federación, Tomo CLIV, No. 5, 1946.
- Diario oficial de la federación, Tomo CLXXXIX, No. 28, 1951.
- Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXLV, No. 26, 1977.
- Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1989.
- Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1989.
- Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990.
- Diario Oficial de la Federación publicado el 9 de agosto de 2012.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita. El Instituto Federal Electoral: los primeros pasos. Candelero. 4 (81): 75-76. México. 1ª Quincena de Marzo de 2010.
- Ley Federal Electoral Reglamentaria de los artículos 36, frac. I, parte final, 60; 74, frac. I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1946.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. et al., Evolución del Derecho Electoral en México durante el siglo XX. La ciencia del derecho durante el siglo XX, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, p. 1049.
- Real Academia de la Lengua Española.
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm#biblio
<http://pactopormexico.org/acuerdos/>
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

Equidad de Género

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EQUIDAD DE GÉNERO: CONCEPTOS Y ACEPCIONES. III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EQUIDAD DE GÉNERO. III.1. Inicio de la lucha por la equidad de género: Feminismo Pre-moderno. III.2. Desarrollo: Feminismo Moderno. IV. EL PAPEL HISTÓRICO DE LA MUJER MEXICANA. V. EQUIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO: ESTADÍSTICAS. VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de equidad de género ha ido cobrando importancia a través de los años y por consiguiente, ha adquirido mayor presencia en el marco jurídico nacional; ello se demuestra con las recientes modificaciones hechas a nuestra Carta Magna, en particular en la reforma política, en la que por primera vez el tema se eleva a rango constitucional y se obliga, en el artículo 41, a los partidos políticos a reservar el 50% de sus candidaturas (senado, diputaciones y congresos locales) a las mujeres.

Lo anterior constituye un acto de justicia social, teniendo en cuenta la deuda histórica hacia el género femenino. Desde el principio de los tiempos y en todas las civilizaciones, la mujer ha tenido un papel secundario en la vida política, social, económica y cultural, pues la igualdad entraba en contradicción con las creencias, usos y costumbres existentes, sobre lo que debían ser o hacer los varones y las mujeres, lo que ocasionaba la exclusión. Fue así como surgió la discriminación y en el transcurso de los años se afectó de manera directa, el ejercicio de los derechos humanos de éstas.

Resulta increíble que en pleno siglo XXI, las mujeres sigan viviendo situaciones de injusticia, sobre todo en una cuestión fundamental: el acceso a cargos en los que se tomen decisiones. Sin duda, la incorporación de la equidad de género en nuestra legislación, constituye un avance importante; sin embargo, no es

suficiente crear leyes que garanticen su inclusión en la vida política, el acceso a la educación o a los servicios de salud pública, sino que es necesario generar un cambio de consciencia que traiga como consecuencia mejores condiciones para el género en todos los ámbitos.

II. EQUIDAD DE GÉNERO: CONCEPTOS Y ACEPCIONES

El concepto género, se refiere a las diferencias que existen entre hombres y mujeres en cuanto a ideas, valores, formas de actuar, además de las conductas de identificación sexual que poseen los miembros de una sociedad.¹

De acuerdo a lo anterior, dichas diferencias son expresiones culturales de lo que la sociedad espera del comportamiento de hombres y mujeres y de esta manera, crea estereotipos, construidos a partir de costumbres, tradiciones y prejuicios presentes por largo tiempo. Un ejemplo de ello se presenta, cuando a los recién nacidos se les viste de azul o rosa, según su sexo.

Por otra parte, la equidad puede definirse como el reconocimiento de las características y diferencias que existen entre las personas. "Es aceptar la diferencia pero no la desigualdad".²

En suma, el término equidad de género se refiere a la toma de decisiones mediante las cuales se logren equilibrar las condiciones de la mujer respecto al hombre, brindándole las mismas oportunidades de desarrollo como ser humano, tanto en el enriquecimiento de sus facultades intelectuales, como en el acceso a un empleo en condiciones de igualdad y una misma percepción económica, sin distinciones de género.³

1 Smith, Ronald, Psicología. Fronteras de la conducta, Harla, México, 1984.

2 <http://www.generoysaludreproductiva.gob.mx/>

3 Saltzman, Jane, Equidad y género: una teoría integrada de estabilidad y cambio, Cátedra, 1992.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

El origen de la lucha por la equidad de género se encuentra en la ideología del feminismo y en el conjunto de movimientos políticos, culturales y económicos que se iniciaron para promover la igualdad entre varones y mujeres, que cuestionaban la dominación masculina y la asignación de roles.

III.1. Inicio de la lucha por la equidad de género: Feminismo Pre-moderno

Surge en la época de la Ilustración, en un periodo de transición en pro de condiciones sociales justas e igualitarias que permitieran la liberación de los sectores de la población desfavorecidos en materia de derechos. Sin embargo, dentro del estado liberal, se relegó a la mujer en un segundo plano, pues no existía un espacio para hacer oír su voz, o expresar sus propuestas.

El pionero en el movimiento feminista es Poulain de la Barre, francés que escribió en 1673 una obra titulada "Sobre la igualdad de los sexos"⁴. A partir de ese momento, comienzan a aflorar autores, filósofos e intelectuales, tanto hombres como mujeres, que se pronunciaron por la equidad de género.

III.2. Desarrollo: Feminismo Moderno

Se presenta al inicio de la Edad Contemporánea, con la Revolución Francesa en 1789.

Las primeras manifestaciones públicas feministas aparecieron de la mano de Olympe de Gouges, quien en 1791 elaboró la "Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana", como contrapartida a la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" creadas tras el conflicto armado francés.

El innovador pensamiento de la época establecía que todos los hombres nacían libres e iguales y, por consiguiente, con los mismos derechos; situación que no acontecía en realidad, pues al hablar del término de ciudadanos, las mujeres quedaban excluidas; en consecuencia, aquellas que se atrevían a expresar su descontento, se veían obligadas a aceptar su destino por transgredir las leyes de la naturaleza: la muerte o el exilio.

⁴ Barre de la, Poulain, Obras feministas (1647-1723), tomo II, 2007.

III.3. La lucha continúa: Feminismo Contemporáneo

Durante la Primera Guerra Mundial, las mujeres desempeñaron un papel importante, puesto que, por primera vez en la historia, dejaron sus hogares y marcharon a las fábricas para ocupar los puestos que sus esposos habían dejado, contribuyendo así a la economía familiar, al proyecto nacional y también, a la derrota o triunfo de éstas en la conflagración.

Sin embargo, fue durante la Segunda Guerra Mundial donde se confirmó el poder femenino, pues además de trabajar en las industrias y en el campo, se involucraron también en la contienda para defender a sus países, sobre todo las mujeres de los países aliados.

De este modo, algunas de ellas se dedicaron a tareas que requerían de grandes habilidades y valentía, como las que participaron en la aviación. La primera nación en admitir mujeres piloto fue Gran Bretaña. Paradójicamente, las aviadoras estadounidenses volaron para los británicos porque no fueron admitidas en su propia nación. Los ingleses tenían cerca de cien mujeres piloto que participaban como apoyo. Mientras que, en la Unión Soviética, las mujeres volaron en más de treinta mil misiones de combate.⁵

Así, las mujeres participaron en múltiples tareas relacionadas con la guerra: como médicos y enfermeras, empleadas en las torres de control, en los servicios meteorológicos, dirigiendo puestos de radar, conduciendo ambulancias y carros de combate, como miembros de los buques de guerra. También destacaron en la guerra secreta como agentes especiales o espías, llevando mensajes o descifrándolos.

Después de las beligerancias, hubo numerosas viudas que, además de atender a sus hijos, se vieron obligadas a trabajar por un salario. Aunque los hombres se reincorporaron a sus labores cotidianas al terminar el conflicto, muchas mujeres continuaron trabajando, sobre todo en el sector terciario (de servicios). En ese tiempo, la fuerza de trabajo femenina representaba el 55%, es decir más de la mitad de los civiles que trabajaban en los países aliados europeos. Esto fue decisivo en la lucha por la emancipación de las mujeres.

En consecuencia, se comprobó en la práctica que las mujeres podían cumplir con tareas tradicionales del varón tan bien o mejor que éstos, por lo que el

⁵ Marías, Julián, La mujer en el siglo XX, Alianza Editorial, 1997.

retorno a la paz, no significó un regreso femenino al hogar. Antes bien, surgió con más fuerza el feminismo, que ahora no únicamente propugnaba por la liberación de las tareas hogareñas, sino también por la igualdad de trato y oportunidades laborales.

En 1949, Simone de Beauvoir, enunció la frase con la que se caracterizó el movimiento del siglo XX: "Una no nace mujer, sino que se hace mujer"⁶. Esta reflexión abrió todo un nuevo campo de estudio intelectual sobre la interpretación de la igualdad y la diferencia de sexos, y dio lugar a la lucha por la equidad en todas las facetas de la vida diaria.

En esta perspectiva, a lo largo del presente siglo, las mujeres irían conquistando paulatinamente otros derechos, como el voto, a conducir, a recibir una herencia en partes iguales con el varón, a obtener títulos académicos y empleos tradicionalmente masculinos, a prestaciones sociales propias de su género y sobre todo, a devengar un salario igual al de los hombres.

En cuanto a los llamados derechos políticos, fue durante el tránsito del constitucionalismo, cuando surge la inquietud por el ejercicio del sufragio femenino, pues las mujeres estaban excluidas del derecho al voto, por la consideración de que eran dependientes de los hombres; sobra decir que la participación de ésta en la política, era nula.

Basta recordar, que fue Nueva Zelanda el primer país del mundo que otorgó el derecho de voto a la mujer en 1893, después Australia en 1902, Gran Bretaña en 1918 y Estados Unidos de América en 1920.⁷

IV. EL PAPEL HISTÓRICO DE LA MUJER MEXICANA

Las mujeres han participado al lado de los varones en la construcción del México de hoy, no sólo cuidando y educando a las generaciones de ciudadanos, sino participando activamente en los procesos de cambio en nuestro país. Así como durante la guerra de independencia intervinieron mujeres destacadas como Josefa Ortiz de Domínguez, Leona Vicario y Gertrudis Bocanegra, la lucha revolucionaria no hubiera alcanzado esas dimensiones sin la participación de la mujer. Unas veces luchando al lado de sus hombres y otras dándoles de comer y curando a los heridos, la presencia femenina fue decisiva.

6 Beauvoir, Simone, *El segundo sexo*, Buenos Aires: Siglo Veinte, 1999.

7 Martínez Baracs Andrea, y Lara Bayón, Javier, *Historia II*, Trillas 2012.

Antiguamente, las mujeres mexicanas eran educadas para el matrimonio, pues se tenía la convicción de que ellas debían dedicarse al trabajo del hogar. Las que se decidían a continuar estudiando al terminar la secundaria, por lo general se inclinaban por una carrera comercial, que las convertiría en secretarías ejecutivas, o estudiaban para educadoras y maestras; pero aquellas que albergaban inquietudes profesionales se enfrentaban a un medio hostil, tanto en sus hogares como en la sociedad, ya que se consideraba que la mujer no tenía derecho a violentar las funciones tradicionales de los sexos. Muy pocas iban a las universidades, y para ellas, las oportunidades de desarrollo profesional eran muy escasas.

Paralelamente, el proceso de democratización en nuestro país se tornaba largo y complejo. A lo largo del siglo XIX, solamente podían votar en las elecciones una minoría de hombres varones, aquellos que sabían leer y escribir y tenían solvencias; en cuanto a la mujer, no era considerada en ningún sentido en la toma de decisiones.

Sin embargo, en 1949, bajo el gobierno de Miguel Alemán, se modificaron los artículos 34 y 115 de la Constitución, con lo que se otorgó a las mujeres el derecho a votar en las elecciones para diputados, y en 1953, el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines, les concedió el derecho a votar en las elecciones presidenciales. Fue entonces en 1958, cuando las mujeres votaron por primera vez para elegir al presidente de la República.⁸

Derivado de lo anterior, la primera participación de la mujer mexicana en la vida política se registró en Mérida, Yucatán, en 1916, en donde se realizó el primer Congreso Feminista, en el que se reunieron 617 asistentes, en su mayoría mujeres de clase media, maestras, empleadas de oficina y amas de casa. El principal acuerdo al que se llegó en el mismo, fue demandar el otorgamiento del voto ciudadano a las mujeres.

Posteriormente, en los años 20, las mexicanas tuvieron la primera oportunidad de participar como candidatas a puestos públicos, a través de los cuales tendrían acceso a cargos de elección popular; las primeras mujeres en postularse como legisladoras locales fueron Beatriz Peniche, Raquel Ozib y Guadalupe Lara, en Mérida, Yucatán.⁹

8 Martínez Baracs Andrea, y Lara Bayón, Javier, *Historia II*, Trillas 2012.

9 ONU-Mujeres, (2013), *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto*. México.

Fue en el mismo Estado, en donde Elvia Carrillo Puerto, resultó la primera mexicana electa diputada al Congreso Local por el V Distrito, el 18 de noviembre de 1923. Sin embargo, renunció después de desempeñar su cargo por dos años, debido a las amenazas de muerte que recibió.¹⁰

Por su parte, Alicia Arellano Tapia, se desempeñó como la primera alcaldesa del país, en Magdalena de Quino, Sonora. También es considerada la primera senadora mexicana, al resultar electa en 1964. Ocupa este lugar al lado de María Lavalle Urbina, quien fungió como senadora en el mismo año y ejerció como la primera presidenta del senado en 1965.¹¹

En cuanto al poder ejecutivo local, la primera gobernadora de México, fue Griselda Álvarez Ponce de León, electa en el Estado de Colima en 1979, postulada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Popular Socialista.

No obstante de las mencionadas mujeres, pioneras en la política mexicana, la participación femenina en este ámbito a lo largo de la historia de la nación, ha sido ínfimo; tan es así, que en 1993 se implementó la primera legislación en materia de género, que establecía la obligación de los partidos políticos de promover una mayor participación de las mujeres en la vida del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.¹²

A partir de ese momento, se sentaron las bases para el surgimiento de las llamadas cuotas de género, como mecanismos para fortalecer la equidad de hombres y mujeres en la representación, existentes ya en otros países.

En este orden de ideas, en el año de 1996, se adicionó y modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para indicar que los partidos políticos considerarían que las candidaturas a diputados y senadores no excedieran el 70 por ciento para un mismo género¹³; posteriormente en 2002, las cuotas de género cambiaron de manera importante, al establecer por primera vez, una cuota máxima de 70 por ciento para "candidatos propietarios de un

mismo género"¹⁴; y, por último en 2007, se incrementó la cuota mínima de 30 hasta al menos el 40 por ciento de "candidatos propietarios de un mismo género, procurando la paridad". Asimismo, las listas plurinominales debían incluir al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos.¹⁵

Es así como se llega a la actual reforma, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero del 2014, consistente en la obligación de los partidos políticos o coaliciones, de integrar el total de las candidaturas de diputados y senadores, con un 50 por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el 50 restante con candidatos del género opuesto, lo que representa una forma eficaz de aumentar la presencia de la mujer en los cargos de elección popular.

V. EQUIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO: ESTADÍSTICAS

El artículo 4º constitucional favorece la equidad de género al disponer que "la mujer y el varón son iguales ante la ley".¹⁶

En ese sentido, la progresiva incorporación de las mujeres en todas las esferas del desarrollo humano es uno de los fenómenos presentes en México y el resto del mundo. El reconocimiento de los derechos de la mujer ha sido un camino muy largo, en el que no obstante los logros alcanzados aún se observa una posición de desventaja, sobre todo en términos de salarios, acceso al empleo, seguridad social, mecanismos de protección laboral y posiciones de liderazgo.

Como se puede advertir en el siguiente cuadro, las diferencias que aún existen entre las oportunidades que las mujeres tienen para acceder al trabajo siguen siendo limitadas, sobre todo si se observa la estadística correspondiente a los cargos de dirección, como es el de funcionarios, en comparación con los datos relativos a los puestos ocupados por hombres.¹⁷

10 Datos tomados de www.inmujeres.gob.mx/

11 Datos tomados de www.inmujeres.gob.mx/

12 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1993, artículo 175, fracción 3.

13 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996, artículo 5, fracción XXII transitoria.

14 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2002, artículo 175-A.

15 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2007, artículos 219 y 220.

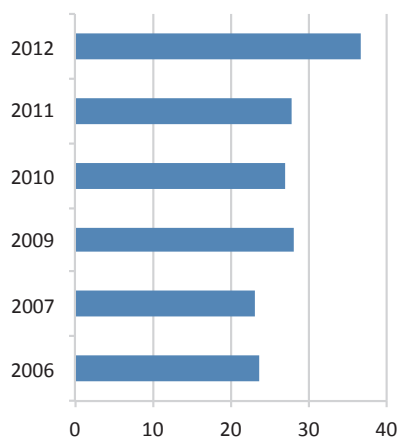
16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17 INEGI. Mujeres y Hombres en México 2012. México, INEGI, 2013.

POBLACIÓN EMPLEADA POR OCUPACIÓN Y SECTOR A NIVEL NACIONAL					
Entidad/sexo	Ocupación	Población ocupada	Minería	Construcción	Servicios profesionales
Total nacional	Profesionistas	1279341	7508	80766	291833
	Funcionarios	752680	2846	26235	31373
	Técnicos	1055219	5595	38993	140668
Hombres	Profesionistas	807716	6383	71494	211337
	Funcionarios	553092	2598	22949	23315
	Técnicos	623477	4784	34570	100003
Mujeres	Profesionistas	471625	1125	9272	80496
	Funcionarios	199588	248	3286	8058
	Técnicos	431742	811	4423	40665
Totales		33730210	144421	2669751	662643

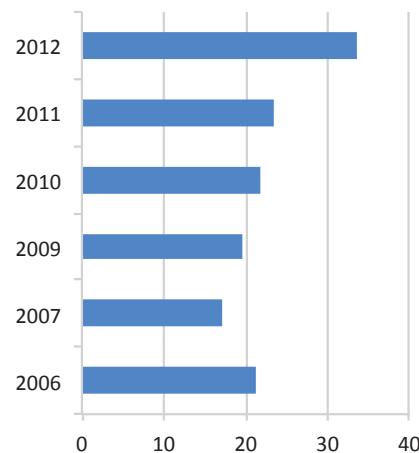
En cuanto a la política, se ha registrado un incremento en la participación social de las mujeres y su acceso a puestos de representación popular, lo que constituye un avance significativo en la búsqueda de la equidad de género; actualmente la participación política de las mujeres es un derecho que ejerce casi el total de la población mayor de 18 años. De acuerdo con el entonces organismo denominado Instituto Federal Electoral, hasta enero de 2012, del total de personas que solicitaron su inscripción o actualización en el padrón electoral y obtuvieron su credencial para votar, 51.8% son mujeres.

Porcentaje de diputadas en el Congreso de la Unión 2006-2012

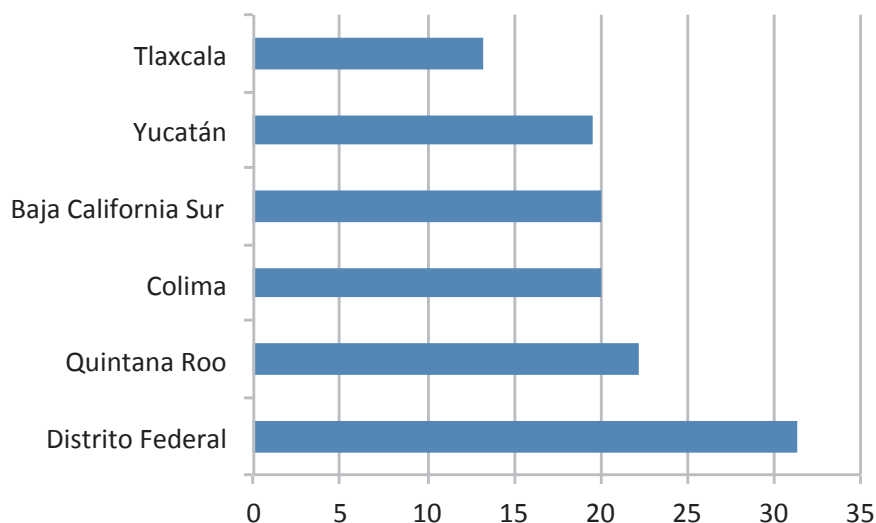


En lo referente a la integración del poder legislativo, en 2012, las mujeres tienen 43 de las 128 curules en la Cámara de Senadores, lo que representa una de cada tres del total y 184 escaños en la Cámara de Diputados, es decir, más de una tercera parte de ella. Por el contrario, el número de mujeres frente a los estados (gobernadoras), cayó. En el sexenio pasado, dos estados tenían gobernadora: Ivonne Ortega en Yucatán y Amalia García en Zacatecas. Actualmente, México no tiene ninguna dirigente estatal.¹

Porcentaje de senadoras en el Congreso de la Unión 2006-2012



¹ Datos tomados de www.inmujeres.gob.mx/

Entidades federativas con el mayor porcentaje de presidentas municipales 2012

Mención aparte merece la participación de las mujeres como presidentas municipales, la cual ha ido en aumento en los últimos 17 años. Tan es así, que entre 2007 y 2012, la proporción de las ediles municipales, ha presentado un ligero repunte al pasar de 4.1 a 7.7 por ciento. En este sentido, a nivel de entidad federativa, destacan nueve estados que cuentan con la mayor proporción de mujeres al frente del gobierno municipal, entre ellos Quintana Roo, Colima, Baja California Sur y Yucatán, en donde una de cada cinco presidentes son mujeres; y obviamente, el Distrito Federal¹, en donde uno de cada tres delegados pertenece al género femenino.²

Es este orden de ideas, en el gabinete presidencial para el periodo 2012-2018, entre los veinticinco funcionarios de la estructura de primer nivel, encontramos tres mujeres como titulares de secretarías de Estado: Rosario Robles Berlanga, Secretaria de Desarrollo Social; Mercedes Juan López, Secretaria de Salud; y Claudia Ruíz Massieu, en la Secretaría de Turismo.³

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para lograr la tan ansiada equidad de género es necesario pensar en un cambio a nivel cultural y social,

1 Nota: En el Distrito Federal se trata de jefas delegacionales al no contar con administraciones municipales.

2 Fuente: INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, datos a enero de 2013.

3 Presidencia de la República. Gobierno, Gabinete <http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/>, febrero 2013.

en modificaciones basadas en el respeto, la cooperación, la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los recursos, para que hombres y mujeres se desarrollen y reconozcan que existen diferencias, pero que de ninguna manera éstas implican supremacía de un sexo sobre el otro. Además, la equidad también significa que se reconozcan las capacidades que poseen los seres humanos y la permisibilidad de que ambos las desarrollen sin diferencia.

Este cambio ha comenzado a ser evidente en la sociedad actual, ya que la mujer se ha ido abriendo espacios propios al integrarse a las diversas actividades de este mundo en constante renovación; sobre todo, al ocupar puestos que tradicionalmente estaban destinados a los hombres, sobre todo los que implican la toma de decisiones o en la política.

Existen muchos ejemplos de mujeres que se han equiparado a la labor de los hombres y han dirigido con éxito una nación; la más representativa es Margaret Thatcher, quien pronunció la famosa frase: *“Cualquier mujer que entienda los problemas de llevar una casa está muy cerca de entender los de llevar un país.”*

Sin duda, la reforma de la equidad de género, es un paso importante en el enriquecimiento personal y social de México, que se ha adquirido a raíz de la nueva concepción de la diversidad de personas y sus capacidades para vivir de manera conjunta.

Sin embargo, todavía hay muchos obstáculos que superar, lo cual se puede lograr con actitudes de respeto y reconocimiento de los demás, sin menoscabo de su sexo. Particularmente, es necesario reconocer

que la mujer posee las mismas cualidades que los hombres y que como tal debe tener las mismas oportunidades para realizarse como persona.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Barre de la, Poulain, Obras feministas (1647-1723), tomo II, 2007.
 Beauvor, Simone, El segundo sexo, Buenos Aires: Siglo Veinte, 1999.
 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1993, 1996, 2002 y 2007.
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 INAFED. Sistema Nacional de Información Municipal, datos a enero de 2013.
 INEGI. Mujeres y Hombres en México 2012. México, INEGI, 2013.

Marías, Julián, La mujer en el siglo XX, Alianza Editorial, 1997.
 Martínez Baracs Andrea, y Lara Bayón, Javier, Historia II, Trillas 2012.
 ONU-Mujeres, (2013), Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto. México.
 Saltzman, Jane, Equidad y género: una teoría integrada de estabilidad y cambio, Cátedra, 1992.
 Smith, Ronald, Psicología. Fronteras de la conducta, Harla, México, 1984.
<http://www.generoysaludreproductiva.gob.mx/>
www.inmujeres.gob.mx/
<http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/>, febrero 2013.

“Principio de Máxima Publicidad, Nuevo Eje Rector de la Función Electoral”

El dictamen aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el pasado 13 de diciembre de 2013 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia *político-electoral*, entre éstos el artículo 41, en cuyo precepto se establece en el párrafo 2, fracción V, apartado A, un nuevo principio rector en la función estatal de organizar las elecciones, que se denomina **máxima publicidad**.

Este canon, incorpora al marco normativo el trabajo que regirá no sólo al Instituto Nacional Electoral, sino a todas las autoridades electorales que realicen actos que tengan por objeto la renovación periódica de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, debiendo observar además los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad.

El origen del principio de máxima publicidad se remonta a la reforma aprobada por el Congreso de la Unión y el Constituyente Permanente durante 2007 y publicado en el Diario Oficial el 20 de julio de ese mismo año, y que de acuerdo con esa innovación quedó establecido en el artículo 6o constitucional la existencia de principios y bases que regirían el derecho de acceso a la información pública.

El precepto indicado, a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la tesis P. LXXXIX/96, establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Del análisis a los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles

conductas faltas de ética al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales, pues su proceder conlleva a considerar que existen en ella la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Es así que, el derecho de acceso a la información pública es una garantía expresa en la Constitución como una actualización del principio clásico del deber de publicidad del Estado¹, en donde pasa a convertirse en el reconocimiento de un derecho humano fundamental. Es decir, el interés público es el punto de partida para abrir la información en posesión de órganos, entidades y dependencias públicas, o en casos excepcionales, reservarla y su alcance se verá reflejado en el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada y se refleje en la participación de la sociedad en la toma de decisiones, lo cual es esencial para el progreso de nuestra democracia.

En efecto, el derecho de acceso a la información, como cualquier otro derecho fundamental, tiene establecidos ciertos límites, ya que no puede hablarse de derechos absolutos. Es comúnmente aceptado por la doctrina que la convivencia de los hombres en sociedad, en un Estado democrático de derecho donde rigen los derechos fundamentales; las restricciones a las propias libertades son en aras no sólo del ejercicio por los demás de los mismos derechos, sino también para garantizar el necesario orden social y la satisfacción de necesidades colectivas de primer orden. Son

¹ En materia de acceso a la información el sujeto activo del derecho es cualquier persona, en tanto que el pasivo es el Estado.

muchas las posibilidades limitadoras de los derechos, y varían en el tiempo y en el espacio, correspondiendo a los legítimos poderes públicos tratar de encontrar siempre el más justo equilibrio entre la libertad y el orden para cada territorio y en cada momento histórico.

En el precepto constitucional ya indicado, se estableció que el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de *máxima publicidad*.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

De esto, se puede inferir que aunque la propia constitución no lo señale, los principios se contienen en las fracciones I, II y III, los cuales se refieren a temas sustantivos de este derecho fundamental; por lo que respecta a las fracciones IV, V, VI y VII son las

bases que establecen normas instrumentales sobre la ejecución de ese derecho.

Bajo este contexto, la estructura del derecho de acceso a la información² establecida en la fracción primera, segundo párrafo del artículo 6 de la Constitución, es el siguiente:

- Se considera a la información en posesión de cualquier ente público, esto amplía la posibilidad de que se contemple no sólo la información generada, sino también toda aquella que se encuentre bajo el resguardo del órgano público;
- En este orden de ideas, se estableció que el ámbito personal recaía en cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, ampliando también la posibilidad de que este derecho se extienda a toda la gama de figuras públicas;
- Por otro lado, igual que otros derechos, el de acceso a la información pública es relativo, esto es que su ejecución comprende excepciones, por lo que la información que se solicite, eventualmente puede ser reservada, por su naturaleza, insistiendo en que esta excepción es temporal, en tanto se desvanezcan los motivos de la reserva;
- Finalmente, el establecimiento de una herramienta hermenéutica para darle dirección a este derecho fundamental: el principio de máxima publicidad.

Es importante también destacar que la información que posee y genera el gobierno es pública y debe ser accesible a todos con excepción de aquella que podrá reservar la autoridad, que deben ser tratados como eso, excepciones, en armonía con lo establecido en la ley, en cuya respuesta negativa habrá de fundarse y motivarse, no pueden darse argumentos generales, abstractos o poco probables para la reserva de la información, por tanto, puede indicarse que las excepciones son muy acotadas y precisas, dado que se establecen en la propia ley reglamentaria en la que se indica los casos admisibles para reservar la información y los criterios para clasificarla como reservada.

Para el ámbito federal es aplicable la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

2 KUBLI GARCÍA, Fausto, “EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO”, consultable en la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (www.juridicas.unam.mx)

Gubernamental; esta legislación establece que se puede reservar la información que pueda afectar la seguridad nacional, la seguridad pública, la vida de las personas, la estabilidad económica o financiera, los procesos deliberativos que no hayan causado estado, las averiguaciones previas, los secretos bancario, fiduciario o comercial, las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, la prevención o persecución de los delitos, entre otros.

Otro aspecto importante atribuible a Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es que se establece además que el derecho de acceso a la información pública debe interpretarse de acuerdo con los tratados internacionales suscritos sobre la materia, lo cual asegura la vigencia del principio.

Al respecto, el artículo 6 de la Ley dispone:

“En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados”.

En la práctica pueden suscitarse dudas legítimas sobre el alcance de las excepciones. Por ello, el principio de máxima publicidad³ orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional, para en caso de duda razonable, optar por la publicidad de la información. En ese sentido, la interpretación del principio implicará que los sujetos obligados, en el caso de duda

³ El principio de máxima publicidad consiste en que los entes públicos expongan la información que poseen al escrutinio público y, en caso de duda razonable respecto a la forma de interpretar y aplicar la norma, se optará por la publicidad de la información.

entre la publicidad o reserva de la información, deberán favorecer inequívocamente la publicidad de la misma, teniendo como consecuencia que haya excepciones claras, precisas y minoritariamente restrictivas, es decir, las causales que impidan temporalmente la satisfacción del derecho a la información deben ser mínimas.

Los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se relacionan con tres aspectos: (a) el derecho a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones; (b) la denegación de información por parte de las autoridades siempre deberá tener una justificación robusta realizada mediante una “prueba de daño”; (c) debe considerarse como un principio orientador de la actividad de las autoridades jurisdiccionales y administrativas cuando interpretan las disposiciones legales y constitucionales relacionadas con el derecho de acceso a la información pública⁴.

El calificativo de máxima publicidad en la gestión pública que caracteriza al Estado democrático, encuentra su justificación en la comprensión del derecho de acceso a la información pública como un derecho independiente, de corte democrático, que poseen todas las personas, el cual está formado por dos aspectos fundamentales: el primero les permite tener a su disposición una gran parte de la información gubernamental en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia; el segundo consiste en poder solicitar información en dominio de los órganos del Estado, para así propiciar la participación consciente e informada de la sociedad en la toma de decisiones y favorecer la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos a los ciudadanos.

Con lo expuesto, queda claro que el propio Estado mexicano debe cumplir con las disposiciones para sí mismo, señaladas en lo que se refiere al derecho a la información, por la razón central de que el Estado no se ubica por encima de la sociedad, y la sociedad, por su parte, se sitúa como vigilante de las actividades que deben cumplir los sujetos obligados de proporcionar la información, con las limitaciones de orden público, tales como los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos a terceros.

De esta manera, toda la **información de carácter electoral** relacionada con la preparación, conducción y calificación de las elecciones en nuestro país, deberá

⁴ Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en revisión 699/2011, “Constitucionalidad del secreto fiscal”.

ser ampliamente difundida, lo que quiere decir, que en todos los casos y sin necesidad de solicitudes de información de por medio, los órganos electorales deberán establecer las estrategias y canales de comunicación que permitan a los ciudadanos conocer a detalle la información derivada de los procesos electorales, incluyendo desde luego no solamente lo que le atañe al trabajo del Instituto Nacional Electoral, sino también al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵, de los órganos electorales locales -administrativos y jurisdiccionales-, de los partidos políticos y de los candidatos, con la finalidad de incentivar el activismo ciudadano, que es justamente uno de los ideales que subyacen a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Carta Democrática Interamericana; aquí cabe mencionar que el acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. A través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, así como luchar contra males como la corrupción y el autoritarismo.

El acceso a la información es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los derechos políticos o los derechos sociales y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos⁶.

No hay que olvidar que actualmente el ciudadano participa de manera sustancial en la democracia, para lo cual debe contar con la información necesaria para la generación de consensos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones como condición de existencia y de posibilidades de

5 El Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Alejandro Luna Ramos ha manifestado en reiteradas ocasiones que el órgano que preside tiene como eje rector de su actividad jurisdiccional y administrativa, cumplir con el principio de máxima publicidad y transparencia, y que dicho principio ético judicial se hace efectivo a través de la transmisión simultánea de las sesiones públicas de la Sala Superior y de las Salas Regionales, en donde la ciudadanía puede conocer los argumentos y criterios de sus sentencias. Además, por medio de la página de Internet del Tribunal Electoral, la población tiene acceso inmediato a todo el quehacer jurisdiccional y administrativo que realiza esa institución.

6 Op. Cit., KUBLI GARCÍA, Fausto, “El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano”, consultable en la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (www.juridicas.unam.mx).

un régimen democrático, así como poseer toda aquella información que contribuya a la formación de la opinión personal, y posteriormente facilite la deliberación de los asuntos públicos como cauce para la creación de la opinión pública.

Conclusiones

Con lo expuesto, se puede asumir que se ha dado un paso hacia adelante en materia electoral, al incorporar este nuevo principio de dirección comicial al trabajo de las nuevas instituciones.

La máxima publicidad contribuirá a su vez a dotar de mayor certeza e imparcialidad la conducción de este asunto del Estado Mexicano que estará en manos de funcionarios electorales con mucho compromiso hacia la ciudadanía y sin intereses partidistas.

Sin lugar a dudas, este principio fortalecerá la consolidación democrática, además de mejorar la percepción que tiene la sociedad del quehacer administrativo y jurisdiccional, dejando atrás los obstáculos por parte de muchos servidores públicos que en innumerables ocasiones, han clasificado su información como reservada, bajo argumentos poco convincentes.

Esperemos que esta nueva herramienta se convierta en un factor que contribuya a que la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la comunicación se entrelacen y complementen entre sí en el Estado democrático de derecho y constituyan la base fundamental sobre la que descansan la legitimidad y certeza de los procesos electorales, la confianza en sus resultados y en las instituciones, así como el ejercicio auténtico y efectivo de los derechos político-electorales de la ciudadanía

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

KUBLI GARCÍA, Fausto, “EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO”, consultable en la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (www.juridicas.unam.mx).

Principio de Máxima Publicidad

Nuevo Principio Rector de la Función Electoral

Resumen: La reforma constitucional en materia política-electoral trajo, entre muchas más, una nueva directriz para el ejercicio de la función electoral, toda información en posesión de cualquier autoridad es de interés público y le conciernen a la colectividad, por lo tanto, el principio de máxima publicidad se convierte en uno de los fundamentos rectores del ejercicio electoral, no se concibe un régimen democrático que actué de manera secreta.

Palabras Clave: Transparencia, máxima publicidad, acceso a la información, materia electoral.

Abstract: Constitutional reform on political-electoral brought among other things, a new direction on the function electoral exercise, all information on any authority's possession is a matter of public interest and belongs to the collectivity, therefore, the maximum publicity principle becomes in one of the guiding elements of electoral exercise, a secret practice in a democratic regime is not conceived.

Key words: Transparency, maximum publicity, access to information, electoral matters.

INTRODUCCIÓN

El pasado 10 de febrero se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral¹, entre las disposiciones reformadas, se introduce en el artículo 41, Base V, Apartado A que para la función estatal de organizar las elecciones a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, los principios rectores serán la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad².

¹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto 216 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, 2014 (DOF).

² *Ídem*

PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD. NUEVO PRINCIPIO RECTOR DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Una serie de reformas constitucionales y legales en diversos temas han predominado desde el año pasado en nuestro país, materias como la energética, educativa, hacendaria, política, entre otras más de igual trascendencia, han sido las aristas principales en cuanto a iniciativas, adiciones, decretos y transformaciones.

El pasado 7 de febrero se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia³.

El contenido del proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia⁴, determina que la transparencia es el compromiso de los sujetos obligados de hacer del conocimiento público la información derivada de su actuación en ejercicio de sus atribuciones, tiene por objeto generar un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan las responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información

³ Diario Oficial de la Federación, *Decreto 215 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, 2014 (DOF).

⁴ *DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA*. [En línea]: Recuperado el 19 de marzo de 2014, desde: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-de-Reforma-Constitucional-en-materia-de-transparencia.pdf>

generada por el sector público, en un marco de abierta participación social y escrutinio público.

Otro de los objetivos de la transparencia en un contexto social es formar una ciudadanía informada, sensible, responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones, y colabore activamente en la sociedad, en el fomento a la integridad, el combate a la corrupción, entre otras más.

Por otro lado, el derecho de acceso a la información es un derecho que se tiene como ciudadano, con el rango de garantía constitucional, que se puede hacer valer para conocer toda aquella información contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, o aquella que por disposición legal deben generar.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció en su Resolución 59 (I), de fecha 14 de diciembre de 1946 al hablar sobre la libertad de información que: “... **la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas...**”⁵. Todos tenemos derecho a ser informados, el derecho al acceso a la información garantiza a toda persona conocer lo que concierne a los asuntos públicos y a acceder a sus datos personales que se encuentren en posesión de la administración pública o de terceros con el objetivo de oponerse a ellos, para lo que se habilita el *habeas data*⁶.

A su vez, rendir cuentas implica que el gobierno acepte como prioritario notificar a sus gobernados el uso de los recursos públicos, por medio de sistemas adecuados de vigilancia de los gobernantes, con la finalidad limitar la corrupción y desviación de recursos. El control apropiado de las actividades, adecuado desempeño y distribución de los recursos en los tres órdenes de gobierno se garantizan a través de la vigilancia y participación ciudadana, así como por medio del acceso a la información, la rendición de cuentas y transparencia obligatorias.

El derecho de acceso a la información está regulado en el segundo párrafo del artículo 6° de la Cons-

5 [En línea]: Recuperado el 27 de marzo de 2014, desde: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59(I))

6 “*Habeas data: recurso procesal diseñado para controlar la información personal contenida en bancos de datos, cuyo derecho implica la corrección, la cancelación, y la posibilidad de restringir y limitar la circulación de los mismos*”. Muñoz de Alba Medrano, Marcia. *Habeas Data*. [En línea]: Recuperado el 3 de abril de 2014, desde: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/4.pdf>

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 6° constitucional⁸ indica que el Estado está obligado a publicitar sus actos, pues se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información que obra en poder de la autoridad. En un marco individual este derecho cumple con la función de maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; mientras que en una dimensión social brinda un derecho colectivo que tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la administración, conducente y necesaria para la rendición de cuentas.

Lo naturaleza básica de la transparencia se concibe bajo los principios de máxima publicidad, obligación de publicar, alcance limitado de excepciones, eficacia en el acceso a la información, protección para informantes y la promoción de gobiernos abiertos. Con la reforma en materia de transparencia se busca incrementar la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno, se amplía el catálogo de sujetos obligados directos: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial; los partidos políticos, órganos autónomos, fidecomisos y fondos públicos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad; y, cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Toda la información que se encuentra en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Estado es pública, sólo se considera confidencial si así está dispuesto por la ley o puede ser considerada como reservada temporalmente por razones de interés público, esto también en los términos que establece la ley, tal como lo establece el artículo 6°, párrafo

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 2014 (DOF).

8 *Ídem*

cuarto, Apartado A, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹.

Ahora bien, ya una vez visto las normas constitucionales que encuadran el derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, debemos entrar al análisis del principio de máxima publicidad como instrumento de estos derechos, entendido como la herramienta indispensable para su correcta aplicación y medio para su interpretación.

Un principio es presupuesto básico y orientador que refleja las características esenciales de una ley o norma, manifiesta explícitamente un carácter esencial normativo que condiciona y obliga a ceñirse a él cuando se aplican e interpretan leyes, correlacionan un fundamento, valor o fin relevante para el derecho¹⁰. Es una máxima que rige la acción prescribiendo o prohibiendo algo. Los principios marcan el límite que no debe ser traspasado, definen las conductas válidas y muestran las líneas que deben guiar la actuación. En un sentido estricto, un principio es una directriz que expresa los valores superiores de un ordenamiento, ya sea que aparezcan expresamente formulados en el ordenamiento legal o se encuentren implícitos dentro del mismo y deban ser deducidos a partir de los enunciados.

El principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional en el artículo 6^o¹¹ implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa. Para una mejor comprensión de este principio, remontémosnos a la esencia del acceso a la información, no se puede hablar de un verdadero derecho a la información si este se niega, se limita, se condiciona o se oculta, la máxima publicidad representa el espíritu de este derecho, la información generada y controlada por el Estado y sus instituciones no es de naturaleza privada, su esencia es pública, le pertenece a la

colectividad, a la sociedad, pues ha sido forjada con recursos públicos.

En materia de derecho a la información pública, la regla general en un verdadero sistema democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información, sin embargo, esta regla presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material. La máxima publicidad es el objetivo final del derecho de acceso a la información, consagrado en nuestro artículo 6^o constitucional¹², pero como todo principio, encuentra sus limitantes, condicionantes o restricciones razonables cuando se produce algún desencuentro con otros valores o principios como son el respeto a la intimidad o a la vida privada.

Como hemos visto, la transparencia es una demanda social que ha hecho eco en todos los contextos, y el ámbito electoral no es la excepción. El impacto de la reforma constitucional de transparencia en la esfera electoral prorrumpa la afirmación de que la tendencia en las democracias contemporáneas subyace sobre el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Los presupuestos básicos de la teoría democrática adquieren nuevo sentido al desarrollarse en un mundo globalizado, con alto desarrollo tecnológico¹³, redes sociales, intercambio inmediato de datos y una sociedad ávida de información, las tendencias de las nuevas generaciones nos están enfrentando a un cambio radical de concepción en el diseño institucional de la democracia.

La ingeniería democrática mundial exigía al Estado mexicano un nuevo paradigma respecto al derecho al acceso a la información electoral, como país siempre hemos estado a la vanguardia internacional en materia electoral, la introducción del principio de máxima publicidad como eje rector de esta función estatal nos coloca nuevamente como puntero indiscutible en el contexto global. Romper las viejas democracias y caminar hacia una participación abierta, seria, informada y objetiva de la ciudadanía en los temas públicos, apoyada en la obligación y compromiso del Estado en el flujo constante, oportuno y fidedigno de la información, hablan de un régimen democrático dinámico, fuerte y sólido.

⁹ *Ídem*

¹⁰ Islas Montes, Roberto. *Principios Jurídicos. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVII*. Montevideo. 2011. p. 406. [En línea]: Recuperado el 25 de abril de 2014, desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr26.pdf>

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 2014 (DOF).

¹² *Ídem*

¹³ López-Ayllón, Sergio. *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*. 1^o ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. p. XI

La transparencia abre la información de las organizaciones políticas, burocráticas y de todos los niveles de gobierno a la inspección pública a través de sistemas de clasificación y difusión de acceso a la información, así como el establecimiento de controles institucionales internos y externos que garanticen a la ciudadanía saber qué hacen sus autoridades, cómo se gastan los recursos públicos, solicitar información, facilidad para presentar quejas y denuncias, exigir una eficaz e imparcial atención a los ciudadanos y usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.

La necesidad de puntualizar el principio de máxima publicidad como eje rector de la actividad electoral surge del reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, protegido mediante la rigidez constitucional, al igual que presupone un valor condicionante de la democracia. El hecho de que la reforma constitucional de transparencia incluya nuevos sujetos obligados a rendir cuentas, tales como los partidos políticos, sindicatos, universidades públicas y organizaciones que manejen recursos de la federación, fortalece la ponderación de una legítima democracia, pues no se concibe un auténtico régimen democrático que actúe de manera secreta, el concepto *secreto* está emparentado a corrupción, malos manejos, absolutismo, y demás términos que contravienen el espíritu de la democracia.

Esta reforma tiene como uno de sus objetivos el reforzar el sistema de justicia electoral, la importancia de introducir el principio de máxima publicidad como uno de sus ejes cardinales resulta de gran trascendencia, pues esta decisión es fruto de las sentencias y criterios emitidos por tribunales constitucionales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en los acuerdos y resoluciones del antes Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral – INE –, al resolver asuntos relacionados con este principio, con el derecho al acceso a la información y la transparencia. Este histórico paso radica en el establecimiento de las bases para lograr la unidad del orden jurídico en materia electoral a través de todos los mecanismos de control para hacer prevalecer el derecho a la información.

La transparencia se erige como eje de la actividad pública y el principio de máxima publicidad se convierte en su brújula. Criterios establecidos por

el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral y las aportaciones de autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales estatales, han materializado el derecho a la información y transparencia, afinando las bases de la máxima publicidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Instituto Nacional Electoral (INE), cualquier autoridad de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los partidos políticos, los candidatos independientes y todos los entes que reciban financiamiento público se encuentran obligados a rendir cuentas sobre sus acciones y gastos¹⁴.

Con el objeto de salvaguardar y garantizar los derechos fundamentales de acceso a la información y de protección a los datos personales, desde el 2011 el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral – INE-) emitió el Reglamento de Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual tiene como finalidad establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para garantizar a toda persona el acceso a la información que se encuentre en posesión de dicho Instituto y de los partidos políticos¹⁵.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en el 2008 el Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales, relativo a los órganos y procedimientos para tutelar en el ámbito de ese Tribunal los derechos de acceso a la información, a la privacidad y a la protección de datos personales garantizados en el artículo 6° constitucional¹⁶.

Recientemente, con el objeto de establecer las disposiciones relacionadas con las atribuciones de órganos

14 Nava Gomar, Salvador Olimpo. *El derecho de acceso a la información en materia electoral*. Ensayo. Pp. 70-97. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual www.juridicas.unam.mx. [En línea]: Recuperado el 6 de marzo de 2014, desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/3/ens/ens10.pdf>

15 Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Acuerdo CG251/2011*, 2011 (DOF).

16 Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del nueve de julio de dos mil ocho, relativo a los órganos y procedimientos para tutelar en el ámbito de este Tribunal los derechos de acceso a la información, a la privacidad y a la protección de datos personales garantizados en el artículo 6o. Constitucional, 2008 (DOF).

en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, así como los procedimientos relativos, y garantizar los derechos previstos en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la información que tienen bajo su resguardo las áreas administrativas y los órganos jurisdiccionales, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal expidió el pasado 6 de febrero, el Acuerdo General sobre disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos¹⁷.

Consiente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de que el acceso a la información es reconocido como un cimiento imprescindible del Estado democrático de derecho y condición ineludible para el fortalecimiento de la república, en sus resoluciones y actuaciones siempre ha predominado el principio de máxima publicidad.

El Tribunal Electoral es reconocido como máxima autoridad en materia electoral¹⁸, competente para garantizar el derecho a la información en materia electoral y avalar la transparencia, por lo que se ha enfocado a crear una línea jurisprudencial muy clara en esta materia, desde su nacimiento como institución protectora de los derechos humanos ha garantizado el acceso a la información de quienes acuden a buscar la salvaguarda de esa garantía.

Esta línea jurisprudencial relacionada al derecho a la información en materia política-electoral marcada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ido enfocada a fortalecer aspectos como el derecho de los ciudadanos a solicitar y contar con la información relacionada a la integración de los órganos directivos de los partidos políticos, su forma de elección y los documentos soporte de esos procedimientos electivos; reconocer que el derecho a esa información es competencia de los ciudadanos en general, no sólo de los militantes; propiciar la transparencia en la vida interna de los partidos políticos; reconocer que todo ciudadano mexicano tiene derecho a contar con la información que le permita conocer la manera cómo funcionan y operan los partidos políticos.

17 Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos, 2014 (DOF).

18 Artículo 99, primer párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 2014 (DOF).

De igual manera, con criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sus jurisprudencias, se han protegido temas como la obligación del Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral) a través de su Consejo General de garantizar el derecho humano de acceso a la información pública que los partidos políticos están obligados a generar, custodiar y preservar, así como a gestionar las solicitudes de transparencia en la materia. También muestra su postura respecto a que si bien, es información pública la que los partidos políticos proporcionan al Instituto Nacional Electoral o que éste genere respecto de aquéllos, con excepción de la confidencial, esto es, aquella que contiene datos de las personas que conciernen a su vida íntima o privada, o que generen su identificación por parte de terceros, como sería el domicilio, garantizando con ello la protección de datos personales y el derecho a la privacidad.

CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información favorece a la formación de una democracia participativa, plural y abierta, que empodera a los ciudadanos para que puedan evaluar el trabajo político y la actuación de sus autoridades.

La materia electoral no queda exenta de esta obligación, las autoridades electorales se encuentran ahora sujetas al principio de máxima publicidad, lo que constriñe a una conducta transparente en todas sus actuaciones, no permitiendo opacidad en su noble función democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del nueve de julio de dos mil ocho, relativo a los órganos y procedimientos para tutelar en el ámbito de este Tribunal los derechos de acceso a la información, a la privacidad y a la protección de datos personales garantizados en el artículo 6o. Constitucional, 2008 (DOF).

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la

- información pública, protección de datos personales y archivos, 2014 (DOF).
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Resolución 59 (I). 14 de diciembre de 1946. [En línea]: Recuperado el 27 de marzo de 2014, desde: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59(I))
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, 2014 (DOF).
- Diario Oficial de la Federación, Decreto 215 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 2014 (DOF).
- Diario Oficial de la Federación, Decreto 216 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 2014 (DOF).
- DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN
- MATERIA DE TRANSPARENCIA. [En línea]: Recuperado el 19 de marzo de 2014, desde: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Dictamen-de-Refoma-Constitucional-en-materia-de-transparencia.pdf>
- Islas Montes, Roberto. Principios Jurídicos. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVII. Montevideo. 2011. p. 406. [En línea]: Recuperado el 25 de abril de 2014, desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr26.pdf>
- López-Ayllón, Sergio. Democracia, Transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario. 1° ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. p. XI
- Muñoz de Alba Medrano, Marcia. Habeas Data. [En línea]: Recuperado el 3 de abril de 2014, desde: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/4.pdf>
- Nava Gomar, Salvador Olimpo. El derecho de acceso a la información en materia electoral. Ensayo. Pp. 70-97. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual www.juridicas.unam.mx. [En línea]: Recuperado el 6 de marzo de 2014, desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/3/ens/ens10.pdf>
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Acuerdo CG251/2011, 2011 (DOF).

El Nuevo Presidencialismo Mexicano con la Optativa de un Gobierno de Coalición: Su Implicación más allá de la Simple Inclusión en el Texto Constitucional

Resumen: El decreto publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, introduce de manera novedosa la facultad del Presidente de la República, quien es el titular del Ejecutivo, para optar por la conformación de un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, regulado a través de un convenio y un programa de gobierno, los que a su vez, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Senado; estableciéndose en dicho convenio, las causas de disolución, en su caso, del gobierno de coalición.

La optativa en la forma de gobierno que ahora se presenta, impacta directamente en la atribución con que cuenta el Ejecutivo para nombrar a su gabinete, las facultades de las Cámaras del Congreso de la Unión para ratificar o no dichos nombramientos, la diferenciación sustancial de un gobierno de coalición respecto de las coaliciones electorales, así como su futura y necesaria adecuación en la estructura y ejercicio del Poder Público en el actual esquema de democracia sustancial en que ha incursionado el Estado Mexicano. Ello justifica la elaboración de un análisis preliminar, a través de este artículo, que permita formar una opinión, aún y cuando ésta sea prematura, que visualice la viabilidad de este novedoso cambio, y si éste realmente se encamina a lograr el desarrollo de una mejor política pública, que sea eficaz para fortalecer la gobernabilidad y el Estado Constitucional de Derecho.

THE NEW MEXICAN PRESIDENTIALISM WITH OPTION TO FORM A COALITION GOVERNMENT: ITS INVOLVEMENT BEYOND THE SIMPLE INCLUSION IN THE CONSTITUTIONAL TEXT

Abstract: The decree published in February 10th, two thousand fourteen in the Official Gazette of

the Federation, by amending, supplementing or repealing certain provisions of the Constitution of the United Mexican States in political and electoral matters, enters the innovative faculty of the President of the Republic, who is the Chief Executive, to opt for the formation of a coalition government with one or more political parties represented in Congress, regulated through an agreement and a program of government, which in turn must be approved by a majority of the members present in the Senate, established in the agreement, the grounds for dissolution, if any, of the coalition government .

The optional form of government in the current proposal, directly impacts the allocation available to the Executive to appoint his cabinet, the faculties of the Houses of Congress to ratify or not such appointments, substantial differentiation of a coalition government from electoral coalitions and their future and necessary adjustment in the structure and exercise of Public Power in the current scheme of substantive democracy that has entered the Mexican State. This justifies the development of a preliminary analysis, through this article, in order to form an opinion, even if it is premature, to visualize the feasibility of this new change, and whether it really is on track to achieve the development of a better public policy, which is effective for strengthening governance and the Constitutional Rule of Law.

1. PERSPECTIVA DE LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL

En ingeniería, generalmente, un diagnóstico integral de todo proceso requiere de la implementación de un análisis estructural y funcional, puesto que en el área de la tecnología, las máquinas tienen mecanismos que funcionan y producen algo (Sartori, 2010: 9). De igual manera, tratándose de estructuras sociales, como lo son las político-jurídico institucionales, se requiere de la implementación de procesos

internos que permitan el desarrollo de soluciones inteligentes ante el surgimiento de obstáculos que paralicen el óptimo desenvolvimiento de la producción del sistema, que en un modelo de Estado Constitucional moderno, es sin más ni menos, la operación del sistema político-jurídico, en base a las directrices trazadas en el orden normativo supremo.

En la teoría constitucional, el límite del ejercicio del Poder Público define su aspecto teleológico en el aporte realizado por la *ingeniería constitucional*; de tal suerte, que ésta ofrece los mecanismos más adecuados para conformar las estructuras de la representación social (materia prima sustancial con la cual se moldea el sistema jurídico-político estatal), y así evitar las llamadas *crisis de gobernabilidad*.

En este apartado conviene hacer una breve referencia a las modalidades de gobierno más frecuentemente adoptadas por los Estados constitucionales en la actualidad. Es decir, se hace alusión al presidencialismo y parlamentarismo, como formas básicas de estructuración, tomando como precedente, en primer término, la tradición histórica contenida en los Estados Unidos de América, bajo el esquema de un sistema federalista innovador, que es a su vez, *copiado* de alguna manera buena o malintencionadamente por la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México; y por otro lado, la experiencia de los países europeos, con una figura de Parlamento, que posteriormente, evoluciona a la creación de fusiones o formas mixtas de gobierno, como lo es el semipresidencialismo de tipo *dual*.

Se considera la importancia de la perspectiva de la ingeniería constitucional en el análisis del fondo de este artículo, dado que una optativa de gobierno de coalición, implica forzosamente la intrusión, convergencia o posible choque de una pluralidad de fuerzas políticas representativas de la sociedad mexicana ante el Congreso, por lo que toca al actuar administrativo del Ejecutivo y su gabinete, el cual había sido concebido originalmente (es decir, hasta antes de la reforma en cuestión) como propio de los miembros afines del partido político que obtuvo el triunfo en la contienda electoral para la Presidencia de la República.

Con esta incorporación a través de la reforma político-electoral recién entrada en vigor, se da inicio, bien a una futura política pública más participativa y más democrática en cuanto que *convergen* varias fuerzas políticas representativas en el ejercicio del

gobierno, por la vía Ejecutiva del Poder Público; o por el contrario, también puede tratarse de una optativa, que de adoptarse en un futuro, traiga como consecuencia el abundar aún más en la complejidad, confusión y mala organización de los planes de gobierno, factor que ha incidido significativamente en los resultados presentados por los gobiernos de los últimos sexenios ante la sociedad.

Retomando las formas básicas de gobierno estudiadas a fondo por la ingeniería constitucional, como se puede observar, un común denominador en ambas, lo constituyen las fuerzas políticas representativas, lo que institucionalmente en nuestro sistema jurídico-político mexicano conocemos como *partidos políticos*.

De conformidad con la Norma Fundamental, en México los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, dado que constituyen una de las vías que hace posible el acceso de los ciudadanos al Poder Público; haciendo hincapié en esta última parte, en el sentido de que a rango institucional efectivamente éstos desempeñan este papel, con independencia del recientemente rol político que se reconoce a los candidatos independientes. Sin embargo, en este artículo, en tratándose de la optativa de gobiernos de coalición, se hace referencia específicamente a los institutos políticos con representación en el Congreso de la Unión.

Ahora bien, ya sea que se trate de partidos políticos en sistemas presidencialistas, como el mexicano; o bien, sean grupos parlamentarios los actores cruciales que definen el perfil de gobierno de una estructura estatal, lo cierto es, que precisamente en base al rol de representación social tan importante que desempeñan, de ello depende la efectividad de un gobierno en turno, tomando como escala el nivel de acuerdos consensados. La combinación de estrategias que realice por su parte, el jefe de gobierno (llámesele primer ministro en un sistema parlamentario puro; o presidente, en un sistema presidencialista de tipo básico) y la proyección de éstas en su propio actuar, respecto del mismo grupo político que lo sustenta, así como de las demás fuerzas representativas, determina la fuerza y viabilidad del programa de gobierno, generando un cúmulo de decisiones a ejecutar, de la manera más consensuada, garantizando así la prosperidad de una democracia sustancial, de

la que tanto se habla en el tema de la consolidación de Estados Constitucionales de Derecho. La postura aportada en este aspecto por Giovanni Sartori, desde la óptica de la ingeniería constitucional comparada, basada en el estudio de las estructuras democráticas de gobierno actuales, los sistemas electorales, y el análisis a las formas de representación, permite emitir una opinión jurídica reforzada, en cuanto al estado actual de la cuestión en México, en un esquema donde existe una pluralidad de partidos políticos con representación social en el Congreso de la Unión.

Novedosamente se introduce una figura que otorga al jefe de gobierno en el país, la posibilidad de optar por un gobierno de coalición, diseñado en los términos establecidos en un convenio y en el pacto de un programa de gobierno, lo que constituye un cambio estructural radical y trascendental, pues indudablemente, primero, en el ámbito jurídico, se tendrá que emitir la legislación secundaria pertinente, de acuerdo a esta optativa establecida en el marco constitucional supremo, de tal manera que se regulen pormenorizadamente los requisitos, lineamientos y demás criterios que deberán contener tanto el convenio de conformación del gobierno de coalición como el programa de gobierno acordados, así como la justificación y objetivos que dan sustento a esta figura política, en el caso de que un próximo presidente de la república elija esta modalidad de gobierno.

En ese orden de ideas, queda de manifiesto que aún está pendiente de regulación una segunda faceta de operatividad, pues la reciente reforma político-electoral únicamente ha colocado una alternativa teórica de gobierno en el texto constitucional, a través de lo que yo llamaría una *etapa propositiva y profiláctica* en materia jurídico-política, quedando faltante la instrumentación del mecanismo para la consumación de su funcionalidad en la norma secundaria, y por consecuencia, en la realidad social.

La simple inclusión en la Carta Magna, de la optativa a un gobierno de coalición, específicamente una introducción textual que abarca los artículos 74, 76, y 89; en donde se le hace referencia a las atribuciones de las cámaras legislativas, y las propias del presidente de la república, en lo que toca al nombramiento del gabinete y las ratificaciones correspondientes. Ello, pareciere desde un punto de vista preliminar y muy particular, no agotar en su totalidad el *telos* hacia el cual se orienta la productividad del sistema jurídico-político estatal mexicano.

Ahora bien, para completar el análisis que se realiza bajo la óptica de la ingeniería constitucional, dado que ésta tiende a elaborar estudios de derecho comparado, se anticipa que en el penúltimo apartado de este artículo, se hará una breve referencia a la figura del ejecutivo estadounidense (la división de poderes en la estructura federalista de este país, es piedra angular de los sistemas políticos latinoamericanos), y la actuación conjunta de éste y su gabinete (*executive branch*) tomando como punto de partida, primero, la situación histórica primigenia de gobierno dividido, así como la actual y latente posibilidad del presidente estadounidense electo para integrar miembros del partido contrario a su gabinete.

2. COALICIÓN ELECTORAL Y SU DIFERENCIACIÓN CON EL GOBIERNO DE COALICIÓN

Actualmente, el sistema electoral mexicano permite la conformación de coaliciones electorales, a fin de cumplir con la finalidad de fortalecer los mecanismos democráticos para que los ciudadanos accedan a los cargos de elección popular; ello se logra a través de la conformación de una plataforma electoral común, sustento que se establece como punto de intersección de varias fuerzas políticas (partidos) que contienden en un proceso electivo constitucional.

La reforma en materia político-electoral señala en sus transitorios la necesidad de una próxima y obligada regulación de un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, misma que abarcará las bases y lineamientos sobre los cuales se instaurarán legal y válidamente las coaliciones electorales de tipo total, parcial, o bien, flexibles, en las futuras elecciones.

En esa tesitura, resulta de considerable trascendencia resaltar la diferencia entre la naturaleza jurídica de una coalición electoral, cuya creación específicamente tiene como finalidad participar como contendiente en un proceso electoral; mientras que la optativa para operar un gobierno de coalición, tiene un trasfondo totalmente diferente, pues este último está dirigido a la elaboración de un convenio y un plan o programa afín *pro-gobierno*, pactados por el jefe del ejecutivo y los partidos políticos que en ellos intervengan, sometidos posteriormente a la aprobación definitiva de la mayoría de los miembros del Senado.

Si bien, en ambas figuras políticas encontramos un instrumento jurídico por el cual se acuerdan voluntades para conseguir un fin común, la diferencia estriba precisamente en este último, pues en la coalición electoral éste se circunscribe exclusivamente a obtener un triunfo electoral, mediante la postulación de una serie de candidatos comunes a los partidos coaligados. Las coaliciones electorales se definen por Flavio Galván Rivera (2006: 322) de la siguiente manera:

“Las uniones temporales, transitorias, emergentes de los convenios celebrados entre dos o más partidos políticos nacionales, en el orden federal, o bien entre partidos políticos nacionales y estatales o sólo estatales, en el orden local, con la finalidad de postular los mismos candidatos a cargos de elección popular (...)”.

Optar por un gobierno de coalición, va más allá de un mero acuerdo para obtener un triunfo electoral, es decir, no se trata, como en la coaliciones electorales, únicamente de ganar la contienda electoral, y después disolverse; pues signar un convenio de gobierno de coalición significa que las fuerzas políticas partes, y el mismo presidente de la república, asumen con responsabilidad una serie de compromisos que tienen más bien que ver con una agenda de gobierno efectivo y políticas públicas, las cuales se desarrollan supuestamente con una mayor facilidad, en tanto que existe un contexto transaccional o de negociación política.

Otro aspecto diferenciador es la temporalidad, que si bien tanto en la coalición electoral como en un gobierno de coalición, la misma es transitoria, en este último se da la factibilidad de asumir compromisos comunes que pueden perdurar la totalidad de un sexenio, con independencia del clausulado relativo a las causas de disolución del convenio de gobierno de coalición.

Por último, se insiste de manera crítica, que el órgano legislativo encargado de la reforma en materia político-electoral recientemente publicada, omitió en los respectivos transitorios, prever sobre un mecanismo de regulación en la norma secundaria, en base a las pautas constitucionales que al respecto, se introdujeron en el texto de la Norma Suprema, en tratándose de la optativa a un gobierno de coalición; a diferencia, por ejemplo, de lo que sí previó oportunamente respecto de la regulación de las coaliciones electorales, dado que los transitorios hacen referencia

a la creación de una Ley General que regule los partidos políticos nacionales y locales, la que contendrá, entre otros puntos, las disposiciones relativas a un sistema uniforme de coaliciones en procesos federales y locales.

3. GOBIERNO DE COALICIÓN: OPTATIVA EN UN CONTEXTO DE NEGOCIACIÓN

En primer lugar, cabe hacer alusión al tema de *gobiernos divididos*, transición política en la que México incursionó a partir del año dos mil, y en ese tenor se referencia lo apuntado hace más de una década, por el fallecido Alonso Lujambio, en ese entonces Consejero del Instituto Federal Electoral, y Jaime Martínez Bowness, en una colaboración conjunta para el Séptimo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, cuyo extracto se reprodujo posteriormente en la Gaceta de Ciencia Política de la Instituto Tecnológico Autónomo de México (2009:3):

“Un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete. Esto es algo muy obvio, pero suele olvidarse en los hechos, aún y cuando ningún partido cuenta hoy con mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso mexicano.

La toma de grandes decisiones (...) pasa por muchos filtros y se vuelve lenta. Por un lado, y sobre todo si el sistema de partidos no presenta un formato de competencia fragmentada sino de ‘pluralismo moderado’, por ejemplo el de tendencia tripartidista con partidos disciplinados, cualquier solución mínima bipolar (A+B, A+C o B+C) configura una coalición grande. Se dice con frecuencia que en ‘gobiernos divididos’ se pierde la ‘identificabilidad’ de los electores, porque la multiplicidad de los responsables (...) diluye la responsabilidad de cada uno. Pero el sistema de partidos determina el grado en que se pierde ‘identificabilidad’. En un formato de enorme fragmentación, la responsabilidad se diluye al máximo –ahí los ‘gabinetes plurales’ florecen con más facilidad, diluyéndose también la responsabilidad en la conducción del Ejecutivo. Por lo tanto, un formato tripartita –el de la mínima fragmentación pluripartidista– sí introduce

la dosis mínima de 'identificabilidad' de las posiciones y de los argumentos: en el mercado de percepciones sobre los créditos (para lo plausible) y sobre las culpas (de lo que salió mal, o sigue estando mal), los partidos se debaten (...)”.

La necesidad de acudir a estrategias interpartidistas hacia el interior del mismo órgano legislativo, o que éstas se adopten para generar relaciones directas o indirectas entre el ejecutivo y el legislativo, obedece, en ocasiones, a una debilidad de la eficacia política que tiene que ver con “*la incapacidad de llevar a la práctica el programa político propio del partido ganador (...)*” (Reniu, 2008:6).

Cuando hablamos de estrategias o transacciones políticas en un contexto de gobierno de coalición, las mismas se plantean como una alternativa preventiva o profiláctica para evitar la debilidad de la eficacia política de la que hablaba Lujambio en el caso de los gobiernos divididos en donde hay un determinado grado de fragmentación política, muy *sui generis* de los sistemas pluripartidistas. Luego, tampoco se puede dejar de lado, que de no seguirse a cabalidad, con compromiso y disciplina el contenido del programa de gobierno pactado, se dé entonces, un resultado totalmente contrario al planeado por los actores políticos signantes del convenio de gobierno de coalición, y en ese sentido, las responsabilidades se finquen en proporción al grado de fragmentación del sistema político en que se actúa.

Al respecto, se cita textualmente el comentario atinado del investigador y profesor de la Universidad de Barcelona, Josep Reniu Vilamala (2008: 6-7):

“Sea como fuere, lo cierto es que el funcionamiento de los sistemas políticos –cualesquiera que sea su régimen– descansa en la necesidad (...) de construir consensos (...) se ha señalado repetidamente que gobernar en coalición permite expresar mejor los valores de la democracia. Compartir responsabilidad de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno (...).

(...) Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático (...) lo que da paso al

coprotagonismo de las fuerzas políticas minoritarias. Por otro lado, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve la definición de objetivos partidistas que hagan compatible la más alta expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en el gobierno de la res pública (...)”.

Y ciertamente, México se encuentra actualmente inmerso (o en comienzos de) en un modelo moderno de Estado Constitucional de Derecho, que se desenvuelve en un panorama actual de pluralismo político, en donde, en Europa, por ejemplo, es llamado como *constitucionalismo multinivel*, conformado por diversas estructuras o niveles de organización de tipo jurídico, político y social, que funcionan en beneficio de los intereses del pueblo. En atención a lo anterior, y como consecuencia de la globalización de los fenómenos y las instituciones jurídicas, forzosamente se tienen que realizar estudios comparativos basados en fuentes constitucionales externas, que conducen a su vez, a la creación de diferentes estructuras de gobernanza orientadas a la conformación de un sistema unitario, que realmente sea en *pro* de los individuos gobernados.

Precisamente sobre estos temas, en México actualmente se da la búsqueda paulatina de consolidación de propuestas que garanticen la efectiva representación de las fuerzas políticas, a grado de instituciones o entes públicos, como es el caso de los partidos políticos, por un lado; y por otro, por qué no decirlo, a través de las recién reconocidas candidaturas independientes, otro punto anotado a favor de la democracia representativa, en los últimos tiempos, y que merece un tratamiento a fondo por separado.

Volviendo al tema que nos ocupa, teóricamente es bien sabido que un gobierno de coalición opera con mayor facilidad en un régimen de tipo parlamentario o semi-parlamentario, o en todo caso, semi-presidencialista, a diferencia de lo que la experiencia dicta respecto de los gobiernos presidencialistas puros, donde la figura unipersonal del ejecutivo, es en sí una estructura que en casos extremos concentra el poder de forma exclusiva y dañina (por ejemplo, los regímenes autoritarios que la historia contemporánea relata en los países latinoamericanos).

¿Por qué se considera que operar gobiernos de coalición en sistemas presidencialistas puros, como lo es hasta ahora México, es aún más difícil? La respuesta se retoma del aporte teórico de Juan José Linz,

ex profesor de Ciencia Política de la Universidad de Yale (citado en Reniu y Albala, 2012: 164):

“(...) los principales cargos que se imputan a los regímenes presidencialistas son los entrados en su rigidez institucional y las altas posibilidades de ‘bloqueo’ institucional que permiten, así como la escasa existencia de incentivos para la cooperación político-parlamentaria [independencia de poderes; legitimidad doble en origen del parlamento y del presidente; periodos fijos para los respectivos mandatos; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma cero en el que el ganador se lleva todo...]. Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endeble y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas ‘problemáticas’ (...)”.

La adopción de medidas de balance entre poderes, sobre todo entre las relaciones del ejecutivo y el legislativo, a través de estrategias consensuales, ha propiciado un nuevo giro de los sistemas presidencialistas originalmente bien definidos, como es el caso de los latinoamericanos (tomando como eje el presidencialismo de los Estados Unidos); lo cual, de alguna manera incide sobremanera en su pureza, evolucionando a la *hibridez*, basada en búsqueda de experiencias políticas, que al final logren la implementación de un sistema que mejor se adecue al contexto político imperante. Esta situación comienza a tomar forma en México, como se desprende del contenido de la última reforma político-electoral.

Previo a la publicación de esta reforma, se comentaba en el ámbito político mexicano, de la existencia ya *de facto* de un gobierno de coalición, contenido implícitamente en el acuerdo político llamado *Pacto por México*. Al respecto, se considera atinente el comentario de Mayorga (2001:120):

“(...) cabe preguntarse si es pertinente utilizar el término de coalición para este tipo de pactos de gobierno. Coaliciones son -como afirma Sartori- acuerdos entre partidos, que suponen un mínimo de solidez y entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas, y no acuerdos sobre cuestiones particulares que se asemejan más a parches cotidianos (...)”.

Independientemente del alcance de los temas propuestos en el mencionado acuerdo político, así como el de otros acuerdos tomados en sexenios anteriores, por parte de las diferentes fuerzas políticas representativas en el país, lo cierto es, que la formalidad, objetividad y contenido de un gobierno de coalición, al ser incorporado al marco constitucional supremo, necesariamente tiene que perfilarse a través de una legislación *conforme* de tipo secundario, que detalle el mecanismo por el cual los convenios que se generen vayan dirigidos a cumplir una serie de lineamientos marco o mínimos, como lo es que existan reales canales de comunicación entre los partidos miembros del gobierno de coalición y el jefe del ejecutivo, así como los más adecuados conductos de transparencia y acceso a la información inherentes a este tema, respecto de los ciudadanos; pautas de comportamiento interno y la obligación de incorporar en el programa de gobierno, medidas preventivas para afrontar casos emergentes de crisis de gobernabilidad (Reniu y Albala, 2012: 163). Éstos son algunos puntos que quedan pendientes por definir, independientemente de que no fueron anticipados, siquiera en los transitorios de la reforma en cuestión.

Lo cierto es, que la negociación es uno de los productos del pluralismo político, que se sustenta en un principio fundamental de división de la estructura del Poder Público, a través de un sistema de pesos y contrapesos, tal y como lo señala Sartori (2010:102): *“en realidad, en cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita -parece- un ‘gobierno unido’, es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso (...)”.*

4. BREVE REFERENCIA A LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Muy probablemente se discutirá entre los lectores de este artículo el por qué referenciar al sistema jurídico-político estadounidense, si éste, para empezar, pertenece a una familia jurídica (*common law*) muy distinta a la que pertenece el sistema mexicano (*romano-germánica*); en segundo lugar, en tanto que destacados juristas mexicanos discrepan rotundamente en cuanto a la forma de conceptualizar y contextualizar el derecho en cada sistema (recuérdese, por ejemplo, el comentario del ex ministro de la Suprema Corte, José de Jesús Gudiño Pelayo, cuando criticaba la comparativa de la interpretación del

artículo 133 de la Constitución Mexicana, respecto del *judicial review* contenido en la Constitución Estadounidense, en cuanto que dicha interpretación giraba en torno a tradiciones históricas totalmente distintas). Sin embargo, la actual e innovadora concepción de las instituciones jurídicas, que se forma desde una perspectiva que va más allá de los propios límites jurídicos internos o nacionalistas, permite analizar diversos cauces de apertura hacia la optimización de los recursos y herramientas jurídicas disponibles en el sistema estatal.

Por otro lado, bien o mal, es innegable que el sistema federal implantado en México en los primeros años de su independencia de la corona española, es consecuencia de la necesidad de experimentación en base al modelo genuino libertador estadounidense (el federalismo y presidencialismo norteamericanos podrían bien calificarse como productos importados por parte de la gran mayoría de los países latinoamericanos), que marcó la pauta de la era de los Estados Constitucionales modernos, iniciando con la independencia de las colonias inglesas (1776), posteriormente la conformación de una Confederación de Estados soberanos que paulatinamente acuerdan la definitiva creación de una Constitución Suprema (1787), y que poco a poco va construyendo los pilares representativos de la sociedad, en base a una plataforma de principios que garantizan la división de poderes, la democracia y la seguridad nacional.

En la línea del tiempo de la vida jurídica norteamericana (un antecedente lo ubicamos previo y durante la Guerra Civil, en el siglo XIX), encontramos la presencia de gobiernos divididos, con disparidad de principios a tutelar, como lo fue el tema de la esclavitud y sus consecuencias políticas, gran debate entre los estados del norte y sur, y con la presencia incluso de gabinetes de composición opuesta, en donde el cargo de vicepresidente era siempre ocupado por el contrincante electoral que había quedado en segundo lugar, respecto del presidente (situación que luego cambió, con la instauración de la décimo segunda enmienda). Posteriormente, en el siglo XX, se tiene el primer precedente en que un jefe del ejecutivo estadounidense (Woodrow Wilson), critica la extrema rigidez de la estructura presidencialista, apuntalando hacia una mayor libertad de ejercicio del *executive branch*, proponiendo “*superar las frecuentes parálisis de régimen de separación de poderes*

mediante un ‘gobierno de gabinete’” (Wilson, citado en Lujambio y Martínez, 2009: 16):

“(…) *la interrogante de Wilson seguía siendo la misma: ¿Cómo superar el desequilibrio de poderes en contra del presidente fomentado por Congreso poderosísimo dominado por sus comisiones (…)? (…)* Para Wilson, los comités tenían bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios (…)*a través de las comisiones, el Congreso —y no el presidente— ordena qué hacer a los secretarios, y sin embargo ‘no puede nombrarles ni relevarlos’ (…)*”.

Más de un siglo después, el actual Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, hacía mención en la campaña electoral de su primera elección (2008), a la posibilidad de integrar miembros del partido republicano en su gabinete, con la finalidad de lograr mayor consenso en el interior del órgano legislativo, sobre todo tratándose de la preservación de la tutela de un tópico importantísimo en la vida jurídico-política norteamericana, es decir, la seguridad nacional; sobre la cual, siempre se evita la menor confrontación de los dos partidos políticos existentes, pues ello obstaculiza las políticas públicas eje del gobierno en turno. Actualmente, el gabinete del presidente estadounidense se conforma por un número total de funcionarios pertenecientes al partido demócrata, partido político del presidente.

Finalmente, se transcribe el comentario crítico de Giovanni Sartori (2010:104-107), al *simulado gobierno unificado* del presidencialismo estadounidense (haciendo alusión a que éste no se escapa del fenómeno de gobierno dividido y las consecuencias políticas inherentes al mismo; luego, comenta cuál es el resultado de la exportación de su modelo de gobierno):

“(…) *la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana. A la inversa, un presidente con una minoría en el Congreso que procura restablecer el gobierno no dividido*

se enfrentará probablemente a un Congreso que estará jugando el juego de ¿quién es el culpable? (...) El sistema estadounidense funciona [a su manera] porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo”.

CONCLUSIÓN

La optativa a un gobierno de coalición, establecida en la Norma Fundamental Mexicana, como resultado de la reciente reforma político-electoral constituye un aspecto trascendental en la efectividad de las futuras políticas públicas, que va más allá de su simple inclusión en el texto constitucional.

Quiérase o no, el prototipo estadounidense continúa siendo piedra angular sobre la cual se ha ido construyendo el modelo de gobierno mexicano (como la gran mayoría de países latinoamericanos que han importado la experiencia norteamericana), en tanto que éste sigue concibiéndose como una *forma pura* de presidencialismo (que en vez de tratar de mejorarla, expertos opinan que el mejor remedio es eliminarla de los sistemas latinoamericanos), encontrándose muy bien definidos los papeles que desempeñan el ejecutivo y el legislativo, y en donde el mínimo de negociación e influencia, conduce siempre a un tal grado de antagonismo, que difícilmente puede dejar de ser un obstáculo para el buen desenvolvimiento de las políticas públicas. En ese sentido, sumar la optativa de un gobierno de coalición en la estructura mexicana, implica un nuevo e inminente reto en el ámbito de las negociaciones que realizan las diferentes fuerzas políticas representativas del pueblo mexicano, y la asunción de compromisos

que sin duda deberán cumplirse en un contexto de amplia regulación en la norma secundaria, lo cual aún está pendiente de realizarse. Lo anterior, tomando en cuenta la actual transición política de México, al incursionar en un panorama de pluralismo político, en donde el consenso de decisiones *pro gobierno*, requiere precisamente de un cuidadoso, transparente y estratégico desempeño de este tipo de prácticas políticas transaccionales.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Galván, F. (2006). Derecho procesal electoral mexicano (2° Ed). México: Porrúa.
- Lujambio, A. y Martínez, J. (2009). “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública: un intento de clarificación conceptual”. Gaceta de Ciencia Política: ITAM.
- Mayorga, R. (2001). “Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia”. Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina: CLACSO.
- Reed, A. (2006). America’s Constitution: A Biography. Estados Unidos de América: Random House.
- Reniu, J. (2008). Los gobiernos de coalición en Los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate. Barcelona: Documentos CIDOB.
- Reniu, J. y Albala, A. (2012). “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”. Revista Estudios Políticos (26): UNAM.
- Sartori, G. (2010). Ingeniería Constitucional Comparada (3° Ed). (Traducción de Roberto Reyes Mazzoni). México: FCE.
- Wilson, W. (1885). Congressional Government. Boston: Houghton, Mifflin & Company.

La Reelección Legislativa en México

I. INTRODUCCIÓN

Producto de la reforma política aprobada por el Senado de la República, se modificaron los artículos 59 y 115 de la Carta Magna, en los cuales se abordan los aspectos relativos a la figura de la reelección legislativa inmediata; en el primero de ellos, se establece que los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, mientras que los diputados al Congreso de la Unión, podrán hacerlo hasta por cuatro periodos consecutivos; en cuanto al segundo numeral, se dispone que las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva, para el mismo cargo, de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

A lo largo de los años, nuestro país ha atravesado por una larga fila de conflictos suscitados por el tema de la reelección, no únicamente legislativa sino también presidencial; sin embargo, hoy en día es una realidad su inclusión en la vida política y para ello, a diferencia de épocas pasadas, actualmente contamos con algunas herramientas que, de ser tomadas en cuenta, permitirán realizar este trance electoral en cordialidad, tales como la realización de una adecuada legislación secundaria, la delimitación de reglas democráticas de participación, la reglamentación de las elecciones de candidaturas en los partidos políticos, así como el establecimiento de un régimen de seguimiento, evaluación pública, difusión de actividades, resultados y sanciones a los servidores públicos.

Sin lugar a duda, el tema ha desatado polémica en la sociedad, pues es bien conocida la falta de confianza en las instituciones y en sus actores políticos; se ha levantado ya la voz en contra de la reelección tomando como base la recordada frase de Francisco I. Madero, así como la temida posibilidad de la

perpetuación en el poder; no obstante, también se menciona la fortaleza, carácter y decisión que será necesario desarrolle la población, para evaluar el desempeño de sus representantes.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

1. Constitución de Cádiz

El 18 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz, siendo elaborada por las Cortes españolas, aprovechando la ausencia del rey Fernando VII; no obstante, su fuerza imperativa fue efímera al ser revocada en 1813, debido al regreso al poder del referido monarca. El punto trascendental de este ordenamiento, es sin duda, la proclamación de la soberanía popular, en la que se da un cambio que marcó para siempre el destino de España y sus colonias: los súbditos de la Corona se convirtieron en ciudadanos, por lo que por primera vez tendrían el derecho de elegir a los representantes de los ayuntamientos constitucionales, de las diputaciones provinciales y de las Cortes imperiales.

En cuanto a los representantes de las seis diputaciones provinciales existentes, en su artículo 110, señalaba que dichos diputados no podrían volver a ser reelegidos, sino mediando otra diputación, es decir, no podían ser elegidos para un periodo inmediato, pero posteriormente sí podrían ser electos por los ciudadanos de cada provincia.

2. Constitución de Apatzingán de 1814

En 1814, se publicó la primera Constitución del México independiente, la cual retomaba las ideas del Congreso de Anáhuac y de su discurso inaugural, Sentimientos de la Nación, pronunciado por José María Morelos y Pavón; este cuerpo legal es considerado de gran valor histórico, aunque

nunca estuvo en vigor, debido a los problemas por los que pasaba el país en esa época, en la que buscaba el reconocimiento de su libertad por parte de la Corona española.

La misma, en su artículo 57, establecía que no podrían ser reelegidos los diputados, si no es que mediara el tiempo de una diputación. En este orden de ideas, no existía la reelección inmediata, aunque se permitía a los diputados volver a ocupar dicho puesto, una vez que hubiere transcurrido el tiempo de un encargo, el cual a dicho del artículo anterior al ya mencionado, sería de máximo dos años.

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

En una época de inestabilidad política derivada del movimiento independentista, aparece la primera Constitución Federal de nuestro país, en la cual no se pronunció cosa alguna respecto de la reelección de los legisladores. Dicho texto normativo, únicamente mencionaba que los diputados serían elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados; en cuanto a los senadores, debían ser elegidos por mayoría absoluta de votos de sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

Sin embargo, en el apartado correspondiente al Ejecutivo, establecía que la persona en quien recayera dicho título, no podía ser reelecto sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.

En este sentido, algunos autores (Torre Villar, 1978), afirman que al ser esta Constitución una copia fiel de la de los Estados Unidos de América, en forma tácita establecía y reconocía la figura de la reelección para diputados y senadores, con el añadido de que en la misma no se expresaba prohibición alguna para llevarla a cabo.

4. Las Siete Leyes de 1836

En 1835, Antonio López de Santa Anna, apoyó a un nuevo Congreso que redactó una Constitución conocida como Las Siete Leyes, en las que se estableció una República Centralista. En ella se establecieron diversas reformas, entre las que destacó la sustitución de las legislaturas locales por los llamados Consejos de Gobierno, que no eran otra cosa que imitaciones del Congreso, sólo que eran

designados por el propio presidente y los cuales siempre obedecían las órdenes del mismo.

En el citado documento no se menciona nada acerca de la reelección legislativa en particular; sin embargo, en su numeral 22, establece la posibilidad de que los miembros de los Consejos de Gobierno (diputados locales) se reeligieran, de ahí que al no estar contenida la prohibición de ser postulado de nueva cuenta como diputado o senador, era común que los cargos fueran ocupados por los mismos integrantes, siempre afines al gobierno de Santa Anna, incluso de forma continua.

5. Bases Orgánicas de 1843

Fue todavía bajo el mando de Santa Anna, cuando se convocó a un segundo Congreso Constituyente, el cual formuló este proyecto de constitución, en el que se estableció una segunda República Centralista, por la que se impuso un orden aún más centralizado que daba al presidente un poder casi omnímodo.

De esta manera, el Presidente de la República, tenía la facultad de designar en forma definitiva a los senadores y aprobar a los diputados electos por las asambleas departamentales, por lo cual, tales ministerios podían recaer en las mismas personas.

Asimismo, aún cuando en el cuerpo legal, no se hiciera mención expresa de la reelección, era viable llevarla a cabo, incluso de forma colindante; lo anterior, tomando como ejemplo al diputado Mariano Otero, quien ocupó dicho cargo de 1842 a 1847 (Sierra, 2010), aún cuando en el texto constitucional se argumentaba que la duración de los miembros del Congreso sería únicamente de dos años.

6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Esta innovadora Constitución, estableció que México sería una república federal, representativa y democrática, dividida en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mientras que el poder supremo estaría a cargo del Legislativo depositado en el Congreso de la Unión, el cual se formaría por una Cámara de Diputados, que mantendría limitada la autoridad del Presidente de la República; dicha cámara se renovarían cada dos años mediante elección indirecta, esto es, a través del voto de los mismos congresistas por escrutinio secreto y no mediante el voto de los ciudadanos.

En ese sentido, no se mencionó nada en lo referente a la reelección de sus representantes; por lo que el silencio existente podía propiciar la reelección de los diputados, tal como se demuestra con la vida política del ilustre duranguense Francisco Zarco, el cual formó parte del Congreso Constituyente y fungió como diputado de 1855 hasta 1858 (Sierra, 2010), año en se desconoció la Constitución, mediante el Plan de Tacubaya.

7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Con el objetivo de organizar y consolidar el Estado en plena Revolución Mexicana, el presidente Venustiano Carranza decidió plasmar las transformaciones y logros de la lucha armada en una nueva Constitución. De este modo, en noviembre de 1916, se convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro y posteriormente, se promulgó la Carta Magna el 5 de febrero de 1917.

Así, el texto original de la Constitución, en su artículo 50, instauraba de nueva cuenta un régimen bicameral, integrado por diputados y senadores, mientras que en el 51, preveía que los primeros serían electos en su totalidad cada tres años y en lo que respecta a los senadores, su elección se verificaría cada seis años.

Por otro lado, en el numeral 59 de la misma, se plasmaban los requisitos para ser integrantes de las cámaras, en los que de igual manera no se limitaba la participación reiterada de sus integrantes.

De lo anterior se desprende que, en el documento primigenio, no existía ninguna restricción que negara la reelección de los legisladores, inclusive inmediata; ello, tomando en cuenta que los constituyentes de 1917 sí establecieron la prohibición de reelección en el caso del Presidente de la República, en su artículo 83.

Sin embargo, a raíz de la reforma al texto fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 29 de abril de 1933, por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección de los miembros del Poder Legislativo para los periodos inmediatos y sólo se autorizó a participar a los diputados y senadores suplentes, siempre que no hubieren estado en ejercicio. La misma reforma se hizo extensiva para las legislaturas estatales.

Cabe mencionar que, mediante reforma publicada el 22 de junio de 1963, aparecen por primera vez los diputados de partido, es decir los denominados plurinominales y se establecen las bases para su integración y funcionamiento. Como consecuencia de la reforma anterior, el 13 de octubre de 1964, el Partido Popular Socialista (PPS), por conducto de su dirigente Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa ante la Cámara de Diputados, en la que proponía la reincorporación de la figura de la reelección legislativa inmediata, mediante la adición de una fracción (VI) al artículo 59 constitucional, en donde se mencionara tal afirmación. Dicha propuesta estaba cimentada en el argumento de que la imposibilidad de reelegir a los miembros del legislativo, impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados de rigor profesional.

Posteriormente, la Cámara de Diputados votó en favor de la propuesta y se envió la minuta al Senado. Dicho órgano rechazó la iniciativa, aduciendo que el artículo debía permanecer como hasta entonces y de esa forma concluyó el asunto.

Es así como llegamos al 2014, en donde ya fue aprobada la reforma política por la que los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, podrán seguir ocupando sus curules, mediante la reelección, siempre y cuando cuenten con la simpatía y el voto de la ciudadanía.

III. DATOS ESTADÍSTICOS DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

Incuestionablemente, el número de diputados y senadores que se han reelegido en nuestro país, se ha visto influenciado por el contexto histórico y social en que actuaron como representantes del pueblo, obedeciendo las distintas formas en que fueron elegidos.

Durante el siglo XIX, por ejemplo, la tasa de legisladores que contaban con experiencia en la creación de leyes era muy alto, en virtud de los gobiernos, características y relaciones sociales y políticas imperantes.

Ya en el siglo XX, en la etapa final del Porfiriato (1876-1912), el porcentaje de reelección fue muy elevado¹, tal como se observa en el siguiente cuadro:

¹ Datos tomados de <http://visionlegislativa.com>, con información de María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López, en investigación y seguimiento del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados 1917-2000.

Representantes	Total	Número de representantes reelectos	Porcentaje
Diputados	1374	650	47%
Senadores	258	112	43%







De 1917 a 1933, sólo los diputados optaron por la reelección y el porcentaje de ésta fue bajo, como se plasma a continuación:

Representantes	Total	Número de representantes reelectos	Porcentaje
Diputados	2119	228	10.75%

Siguiendo con la línea temporal, de 1934 a 1997 únicamente el 14% de los diputados y el 5% de los senadores se reeligieron. Posteriormente, en la LX Legislatura (2006-2009), 60 diputados que ya habían tenido el mismo cargo volvieron a participar, dando un total del 12%, mientras que en la LXI (2009-2012), lograron reelegirse 80 diputados, que en suma representan el 15.8% de los integrantes de la Cámara baja.¹

Cabe hacer mención que, en las anteriormente mencionadas integraciones del Congreso, ha sido mayor la concentración de diputados con experiencia legislativa entre los denominados de Representación Proporcional o Plurinominales.

En cuanto a los grupos parlamentarios, en las dos ulteriores legislaciones, el PT encabeza la lista de mayor experiencia parlamentaria, seguido por el PANAL y posteriormente por el PRI ².

Partido	LX Legislatura (2006-2009)	LXI Legislatura (2009-2012)
 PAN	5.3 %	7.7 %
 PRD	8.7 %	7.7 %
 PRI	22.6 %	21.4 %
 PVEM	23.5 %	4.5 %
 PT	36.4 %	57.1%
 PANAL	33.3 %	25 %

¹ www.diputados.gob.mx

² Datos tomados de <http://visionlegislativa.com>.

Dentro de las estadísticas, resulta de especial interés, mencionar a los diputados y senadores contemporáneos que cuentan con mayor práctica parlamentaria, entre ellos encontramos a Arely Madrid Tovilla, Alberto Anaya Gutiérrez y Eloy Cantú Segovia, con 18 años ocupando un cargo en el legislativo federal cada uno; enseguida tenemos a Ricardo Monreal Ávila, quien se ha mantenido por 16 años; por último en esta lista, aparecen Jesús Murillo Karam y Francisco Agustín Arroyo Vieyra, con 15 años por separado.¹

En el ámbito local, existen figuras que varias veces han representado al pueblo duranguense en el Congreso de la Unión; el más prolífero es sin duda, Juan de Dios Castro Lozano, quien ha participado en las integraciones LI (1979-1982), LIII (1985-1988), LIII (1985-1988), LV (1991-1994) y en la LIX (2003-2006); de la misma forma, Alejandro González Yáñez, fungió como diputado en las legislaturas LVII y LIX; Ismael Hernández Deras, colaboró en la Cámara baja de 1994 a 1997 y como senador de 2000 a 2006; encontramos también a Gustavo Pedro Cortés, integrante en los periodos LVII (1999-2000) y LX (2006-2009); y para terminar, no podemos dejar de mencionar a Pedro Ávila Nevárez, quien se desempeñó en las LIX, LX y LXI legislaturas.²

IV. CONCLUSIONES

La incursión en nuestra Carta Magna de la reelección legislativa consecutiva, ha generado un impacto dividido en la ciudadanía, pues mientras algunos hablan de las ventajas que ofrecerá contar con legisladores con experiencia, otros optan por negarla tajantemente, pues todavía está en la memoria de los mexicanos los daños causados por esta figura a través de los años.

No obstante, considero que si el tema en cuestión es abordado, analizado y tratado correctamente en la legislación secundaria que se emita, estaremos en presencia de un abanico de posibilidades que ampliarán el concepto de democracia, en su más pura expresión, tal como la plantearon y soñaron los griegos, pues es al pueblo a quien le corresponde decidir, si otorga una nueva oportunidad a sus

representantes, en base a su trabajo, desempeño y eficiencia, o en su caso, los castiga con el repudio público.

En base a lo anterior, la reelección consecutiva puede contribuir a la profesionalización de la carrera legislativa, pues nuestros diputados y senadores se obligarían a educarse y capacitarse en el proceso de creación de las leyes, para participar propositiva y proactivamente.

Asimismo, al tener los legisladores la viabilidad de ocupar una curul consecutivamente, en virtud de la complejidad e importancia de los actuales asuntos políticos, sociales, económicos y culturales, podrían participar en la creación de leyes y proyectos de largo plazo, que inicien, se desarrollen y terminen, tomando como base la evolución de la población, para que no se vuelvan obsoletos o se cambie el sentido en que se aborde una cuestión con el cambio de funcionarios.

Por otro lado, también existen desventajas en cuanto a la reelección inmediata. La primera que encuentro, es que puede dar lugar a la perpetuación de grupos en el poder. Siempre es sana la renovación de los miembros del Congreso de la Unión, pues ello refresca a los mandos políticos, aportando nuevas ideas y perspectivas; de lo contrario, regresaríamos a la época de los denominados “Dinosaurios”, que era como se llamaba en 1908 a Porfirio Díaz, su gabinete y al senado, pues estaban formados por personas mayores de 70 años, que nunca fueron renovados.

En segundo lugar, está la corrupción. La permanencia de los legisladores en sus puestos, puede llevar a tentaciones de abuso de poder que muy pocas personas son capaces de resistir, y la consecuencia directa sería la violación de toda clase de normas, tanto jurídicas como morales; en este punto, resulta preciso aclarar, que ese mal no es propio del poder legislativo, pues está presente en todos los ámbitos y lugares de México, pero recordemos, que las instituciones (políticas, religiosas, sindicales, educativas, etc.) en sí mismas no son corruptas, lo son las personas que las integran, por eso debemos analizar y evaluar a detalle en quienes depositaremos nuestra confianza ciudadana.

1 www.diputados.gob.mx

2 www.diputados.gob.mx, legislaturas LIX, LX y LXI.

FUENTES DE LA INFORMACIÓN

BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

García, Imelda. (2012). Sin reelección, 100 diputados 'se eternizan' en el Congreso, artículo periodístico consultado en la siguiente liga electrónica: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/09/16/100-diputados-reelectos-suman-520-anos-legislando>. Accesado el día 07 de abril de 2014.

SIERRA CAMPUZANO, CLAUDIA, Historia 2, Editorial Esfinge, 2010.

TENARAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 1993.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México 1808-1985, décimo tercera edición, Editorial Porrúa, 1985.

TORRE VILLAR, ERNESTO DE LA, La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano; 2a. Edición, México, UNAM, 1978.

www.congresodurango.gob.mx

www.diputados.gob.mx

<http://visionlegislativa.com>



TE TRIBUNAL ELECTORAL 
DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE DURANGO