



Quid Juris

Publicación del Tribunal Estatal
Electoral de Chihuahua

Año 1, Volumen 1

Consejo editorial:

Magdo. José Rodríguez Anchondo
Magda. Rosa María Gutiérrez Pimienta
Magdo. José Miguel Salcido Romero

Responsable:
Magdo. José Miguel Salcido Romero

Publicación del Tribunal Estatal Electoral
del Estado de Chihuahua
Calle 33 # 1510
Colonia Santo Niño
Chihuahua, Chih.,
Tels. 413 0691 y 413 6450

www.teecuu.org

Contenido

Presentación	5
Los retos de la democracia en México rumbo a las elecciones federales de 2006. Luis Carlos Ugalde	7
La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico. Alán García Campos.	25
Justicia electoral y democracia a casi cuatro lustros de distancia. Flavio Galván Rivera.	41
Democracia, Libertad y Buen Gobierno. La tarea política pendiente en la óptica del Partido Acción Nacional. César Jauregui Robles	65
Reforma federalistas del Estado Porfirio Muñoz Ledo	77
Constitución, Política Interior y Política Exterior. Mario Moya Palencia	85
Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. José Miguel Salcido Romero	95
	121

Prólogo

Cuando las instituciones públicas arriban a etapas de su desarrollo en las que se hace palpable su evolución, la sociedad es la principal beneficiaria, pues a ella está dirigida su actividad.

La actividad del Tribunal Estatal Electoral, como institución pública, no se agota en su participación en los procesos electorales sino que, además, está encaminada a ejecutar aquellas atribuciones que le permiten participar en el impulso progresivo y efectivo de la democracia chihuahuense, promoviendo la cultura jurídica y, particularmente en este caso, reuniendo las opiniones y posturas que asumen los distinguidos autores de los ensayos que comprenden esta compilación.

El interés fundamental que refleja esta obra es iniciar esa etapa, que si bien es una obligación, ésta no habría cumplido sin antes alcanzar el grado de madurez institucional del que ahora goza el Tribunal Electoral.

La presente publicación es la manifestación material del cumplimiento de una de sus obligaciones; fruto del esfuerzo en primer término, de quienes dedicaron su tiempo y esfuerzo para lograrlo, persuadiendo a los ensayistas de que colaboraran en ella. Por supuesto, especial mención merecen los ponentes invitados, sin cuya participación no habría sido posible la concreción de la presente obra.

Como primera divulgación académica que emana de la actividad de la Comisión de Capacitación e Investigación del Tribunal Estatal Electoral, se buscó abordar temas que no abandonan la escena nacional y por tanto siempre actuales, desarrollados por distinguidos académicos que comparten sus reflexiones y análisis sobre los mismos, y que conocen desde la práctica los

Quid Juris

temas sobre los que escriben, ya sea desde la función pública o de la participación activa en los diversos partidos políticos en los que militan.

Convecido de la continuidad que habrá de mantener el Tribunal en tareas como la que representa esta obra, sirvan estas palabras de presentación, como expresión de un deseo institucional de llegar a etapas de notabilidad que dignifiquen su quehacer. Ello, sin duda se logrará con la valiosa aportación de colaboradores como los que acuden en esta ocasión, a quienes nuestro agradecimiento como iniciadores de tan anhelado propósito será perdurable y apreciado en la medida en que son el conducto para que la sociedad chihuahuense se nutra de sus reflexiones, en tanto que el análisis coadyuve al desarrollo democrático del Estado.

José Rodríguez Anchondo

*Magistrado Presidente
Tribunal Estatal Electoral*

Los retos de la Democracia en México rumbo a las elecciones de 2006

Luis Carlos Ugalde*

Introducción

En los últimos veinticinco años los mexicanos hemos alcanzado importantes logros en materia de libertades políticas. Sabemos que, al acudir a las urnas, nuestros votos contarán y serán bien contados, que podemos elegir libremente entre distintas alternativas políticas, y que partidos y candidatos tienen la libertad de expresar abiertamente sus ideas y propuestas. En suma, hoy vivimos en una democracia electoral. En este artículo buscaré resumir cuáles son los retos que enfrenta esta democracia en su fase de consolidación, así como algunas de las medidas que el IFE realiza, en el ámbito de sus responsabilidades, para contribuir a la superación de estos retos en el contexto del proceso electoral 2005-2006.

La discusión política en el último cuarto de siglo en México estuvo concentrada en encontrar vías para lograr la pluralidad en el poder político y su control por parte de la ciudadanía. Para ello fueron necesarias varias reformas electorales, a través de las cuales nuestro país pudo ir construyendo un sistema electoral más equitativo y confiable. Consecuentemente, se registran avances muy significativos en el pluralismo político en nuestro país.

(*) Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

Quid Juris

Un primer ejemplo es la conformación de la Cámara de Diputados y la división de escaños entre las tres principales fuerzas políticas. En 1982, el PRI contaba con el 75% de los escaños. El partido que le seguía en importancia, el PAN, tenía tan sólo el 12% de los escaños. En 1991, el PRI ocupaba el 58.4% de los escaños, el PAN 16.8% y el PRD 7.9%. Para 2003, el PRI tenía un 36.7%, el PAN 30.7% y el PRD 17.6%.

Otro ejemplo de avance en la pluralidad es el de los gobiernos estatales y municipales. En 1988, los 32 gobernadores pertenecían a un solo partido político. Para 1997, el PRI conservaba 24 gubernaturas, mientras que el PAN y el PRD tenían 7, incluyendo al Distrito Federal. Hoy, la mitad de las entidades federativas son gobernadas por un partido distinto al PRI, mientras que este partido gobierna 16 entidades. En el ámbito municipal, a principios de la década de los ochenta, el PRI gobernaba 80% de los municipios del país. Para inicios de los noventa esta cifra pasó al 62%. Hoy, el PRI gobierna en 36% de los municipios del país, mientras que los otros partidos gobiernan el 64% restante.

De la mano de la pluralidad, nuestro régimen de partidos fue adquiriendo mayor competitividad. Los márgenes de diferencia entre el primero y el segundo lugar en las elecciones locales son un buen indicador de esta tendencia. En las elecciones locales celebradas entre 1994 y 1998, la diferencia promedio entre el primero y el segundo lugar fue de 19.8 puntos porcentuales. En el periodo entre 1999 y el 2004, esta diferencia promedio bajó a un 10.8%. En este mismo periodo, las elecciones en once estados se definieron por un margen de diferencia menor al 5%.

En conclusión, hoy contamos con un sistema electoral confiable en el ámbito federal, así como con un régimen de partidos políticos más plural y competitivo. La alternancia partidista es una realidad en los tres niveles de Gobierno. Las instituciones que hemos construido a lo largo de estas décadas también han permitido mejorar los márgenes ciudadanos de control del abuso del poder y exigir una rendición de cuentas más efectiva a los gobiernos.

Sin embargo, es claro que la democracia es un proceso de construcción y mejora institucional permanente. Cada una de las etapas de la evolución del régimen democrático tiene necesida-

des específicas que exigen una serie de cambios institucionales. Y cada cambio, por gradual que sea, tiene una serie de efectos acumulativos y expansivos que dan lugar a nuevas necesidades, en un proceso evolutivo de perfeccionamiento constante. Hoy, México ha entrado a una nueva etapa de consolidación democrática en la que existen nuevos retos, sobre los cuales quisiera esbozar algunas ideas generales en este artículo. Estos nuevos retos pueden dividirse en dos grandes apartados. Por un lado, tenemos los retos más generales de la consolidación democrática, mientras que por otro están los retos específicos que enfrenta la democracia electoral.

I. Retos generales de la consolidación democrática

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publicó hace unos meses un Informe Sobre la Democracia en América Latina. Los resultados son ambivalentes y, en algunos casos, paradójicos. Por un lado México, como otros países latinoamericanos, ha sido capaz de organizar procesos electorales cada vez más equitativos, limpios y apegados a la Ley. Sin embargo, estos resultados positivos coinciden con un sentimiento extendido de insatisfacción con la forma en que la democracia está operando en la práctica.

Según el PNUD, más de la mitad de todos los latinoamericanos -54 por ciento- afirman que apoyarían a un régimen autoritario sobre uno democrático si éste cambio pudiera «resolver sus problemas económicos». En México, la encuesta más reciente de la empresa GEA señala que 71% de los mexicanos está insatisfecho con la forma como funciona la democracia en nuestro país. Esto tal vez sea un síntoma de la incapacidad de los países latinoamericanos para traducir el pluralismo político en gobiernos eficaces que den resultados tangibles en temas concretos, como el empleo y la seguridad pública.

Para describir esta situación el politólogo Guillermo O'Donnell acuñó la frase «ciudadanía de baja intensidad»: Los ciudadanos lo son en tanto que pueden participar libremente en las elecciones, pero no reciben de los gobiernos elegidos todos los bienes y servicios públicos a los que tienen derecho. En otras palabras,

Quid Juris

no son ciudadanos plenos. Esta situación se origina por un «déficit de estatalidad», concepto que describe a un Estado que no posee las capacidades suficientes para cumplir adecuadamente con sus funciones. Es claro que no puede existir una democracia sólida sin un Estado eficaz, y la construcción de un Estado eficaz depende de la capacidad de los actores políticos para llegar a acuerdos que generen gobernabilidad. La pregunta central entonces es, ¿qué puede hacerse para lograr resolver la segunda parte de la ecuación democrática y combinar pluralidad con gobernabilidad? La respuesta implica una serie de reformas en tres grandes áreas:

1. Reforma política. En los últimos años no han existido reformas políticas de largo aliento orientadas a mejorar la capacidad del Estado mexicano para generar políticas públicas más eficaces. Para lograr la combinación de pluralismo con gobernabilidad, se ha introducido en el debate público la discusión acerca de tres niveles de reforma política:

a. Reforma del sistema de gobierno: Que busca generar cooperación entre poderes de gobierno, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas a través del equilibrio de dichos poderes. Entre las reformas que se han discutido recientemente, al menos en el ámbito académico, tenemos como ejemplo la instauración de un sistema semiparlamentario, la sustitución de la figura de P¿presidente de la República por la de un primer ministro, la introducción de cambios en la configuración del Poder Legislativo (bicameral o unicameral), entre otras.

b. Reforma electoral. El objetivo de las reformas en materia electoral es facilitar la construcción de mayorías en los Poderes Ejecutivos y Legislativos, a fin de estimular la eficacia de los gobiernos, por un lado, y también fomentar la representatividad de los órganos legislativos y de los Poderes Ejecutivos. Para ello se ha hablado de medidas tales como: La instauración de la segunda vuelta en la elección presidencial, la introducción de la reelección de legisladores, el acotamiento del periodo presidencial de seis a cuatro años, cambios en el sistema de representación proporcional, entre otras medidas.

c. Reformas en materia de procedimientos de organización electoral. Entre los temas abordados por tales iniciativas de re-

formas de procedimientos de organización electoral, para el IFE son especialmente relevantes la regulación de precampañas; la reducción en la duración de campañas electorales; el acceso de los partidos a medios de comunicación, y la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, como veremos más adelante.

2. Reforma del sistema de justicia. Tal vez el principal déficit que enfrenta el Estado mexicano esté relacionado con su capacidad para hacer valer la Ley de manera efectiva. En México, el Estado de Derecho es sumamente frágil, lo que trae consecuencias indeseables para la construcción de una ciudadanía más sólida, como por ejemplo:

a. Una débil cultura de legalidad entre la ciudadanía. Así, por ejemplo, aproximadamente el 63% de las personas piensan que las Leyes benefician sólo a unos cuantos, mientras que casi el 40% opina que las Leyes se usan para defender los intereses de la gente con poder².

b. Percepción de ineficacia del Estado: Según la más reciente encuesta de Latinobarómetro, los mexicanos califican la capacidad del Estado para hacer cumplir la Ley con una calificación de 4.78 en una escala de 1 a 10. En consecuencia resulta necesario llevar a cabo reformas que amplíen el sistema de protección de los derechos sociales, económicos y políticos.

Entre las reformas que se han puesto sobre la mesa de discusión recientemente para contar con un sistema judicial más eficaz, responsable y transparente tenemos la ampliación de la autonomía del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales de los Estados; avanzar en la profesionalización de los integrantes de los poderes judiciales locales; revisión de los mecanismos de control constitucional (reformas al juicio de amparo); dar autonomía a las procuradurías de justicia y al Ministerio Público; crear las figuras de los juicios orales para agilizar la impartición de justicia; fortalecer los mecanismos de intermediación y arbitraje extrajudicial (resolución de disputas), y reformar el sistema penitenciario, entre otras.

3. Mejora de la calidad y capacidad de las instituciones públicas. En primer lugar es necesario fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado mexicano, con un sentido de equidad,

⁽²⁾ Encuesta Nacional de Cultura Política 2003

Quid Juris

transparencia y justicia. La baja capacidad recaudatoria del Estado genera restricciones crónicas para emprender políticas de mayor alcance en varios frentes, particularmente en lo que se refiere al combate a la pobreza y al gasto educativo. En segundo lugar se debe mejorar la capacidad administrativa y ejecutoria de los poderes públicos en México. Se han dado los primeros pasos, como por ejemplo con el establecimiento del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, pero aún falta mucho por hacer para que esto se convierta en una tendencia permanente en todos los niveles de Gobierno. Por último, se debe avanzar en la construcción de sistemas efectivos de rendición de cuentas. En la medida en que la ciudadanía tenga mayor control sobre los gobiernos, éstos tendrán incentivos para mejorar su desempeño y entregar resultados más tangibles a los electores.

II. Los nuevos retos de la democracia electoral

Si bien, como mencioné al principio de este artículo, se han logrado grandes avances en materia de procedimientos de organización electoral, todavía existen algunos retos en términos de equidad y de transparencia en algunas etapas de la competencia política. Entre los temas de esta nueva agenda de retos destacan tres: Las precampañas, el costo de la democracia en México, y la transparencia y el acceso a la información en los partidos políticos. Además, el tema del voto de los mexicanos en el extranjero constituye un reto adicional para nuestra democracia, como lo explico más adelante.

1. Precampañas. Cuando en 1996 se aprobó la última reforma electoral, el fenómeno de las precampañas era inexistente. Por ello, nuestra Ley Electoral no contempla una definición del término ni su regulación. Desde una perspectiva política, una precampaña es todo acto político previo al inicio formal de una campaña, periodo que puede durar incluso años. Este enfoque, sin embargo, es muy elástico e impreciso como para ser eficaz desde un punto de vista regulatorio. Para el IFE, lo relevante es la perspectiva legal.

De acuerdo con algunas resoluciones jurisdiccionales las

precampañas consisten en los «procesos internos de selección de candidatos, regulados por la normatividad que los propios partidos emitan para esos efectos». Esta definición es importante porque ha permitido acotar las precampañas en dos sentidos: La temporalidad y los sujetos que pueden realizar actos de precampañas. De no existir esta acotación conceptual, el IFE tendría que vigilar permanentemente a todo ciudadano que manifieste alguna aspiración política, lo cual está fuera de sus atribuciones legales. Con la normatividad vigente, al IFE sólo le corresponde supervisar a los precandidatos a partir de que éstos son reconocidos formalmente como tales por sus partidos políticos para participar en procesos internos de selección.

Es importante señalar que las precampañas son manifestaciones de apertura, pluralidad, competencia política y desarrollo democrático, y permiten conocer las propuestas y programas de las personas que aspiran a ocupar cargos relevantes. El problema no radica en su existencia, sino en la falta de regulación que puede dar pie a conductas que son ilícitas y que pueden enrarecer el proceso electoral en su conjunto.

Existen dos razones para que el IFE intervenga en la supervisión de las precampañas: Equidad y legalidad. Las precampañas constituyen actos de proselitismo que posicionan anticipadamente a algunos precandidatos en las preferencias de los ciudadanos y les dan ventaja sobre otros que cuentan con menos recursos. El riesgo es que esta inequidad pueda llegar incluso a influir en el resultado de la jornada electoral. Por lo que toca a la legalidad, la falta de regulación de las precampañas puede abrir la puerta al financiamiento ilícito en la política, lo cual erosiona la credibilidad de partidos y candidatos, y genera corrupción en los gobiernos.

Ante esta situación la sociedad ha demandado al Congreso de la Unión legislar al respecto. La misma demanda ha sido hecha al IFE para regular, ordenar y transparentar los recursos usados en las precampañas. Por ello, y ante el vacío legal existente, el Instituto ha decidido hacer uso de sus facultades reglamentarias y solicitar a los partidos políticos, por primera vez, informes detallados sobre el origen y destino de los recursos utilizados en los procesos internos de selección de candidatos.

Quid Juris

La decisión de fiscalizar las precampañas en su fase de procesos de selección interna tiene fundamento legal. La Ley obliga a los partidos políticos a presentar ante el IFE un informe de sus procesos internos de postulación de candidatos, como parte de los informes anuales que entregan a la autoridad electoral. Asimismo, la Ley Electoral faculta a la Comisión de Fiscalización del IFE para solicitar, cuando lo estime necesario, informes detallados sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos.

De esta forma, los partidos tendrán que entregar al IFE informes sobre los ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hayan participado en el proceso interno, a más tardar 15 días después de que haya concluido. La decisión de fiscalizar las precampañas permitirá que el Instituto esté en posibilidades de emitir el dictamen y la resolución correspondiente antes de la jornada electoral, dando certeza y seguridad a los partidos políticos y a los ciudadanos sobre el origen, monto y destino de los recursos utilizados por los aspirantes a las candidaturas a la Presidencia.

El IFE ha requerido a los partidos la apertura de cuentas de cheques mancomunadas con sus precandidatos. Los partidos deberán reportar los saldos iniciales, es decir, los montos con los que se abrieron las cuentas para garantizar el origen lícito de los recursos. También se requiere que los partidos entreguen un informe desglosado de sus gastos en televisión, radio, medios impresos y anuncios espectaculares. El Instituto realizará un monitoreo de esa publicidad para garantizar que los gastos reportados correspondan con la presencia de los precandidatos en los medios.

La decisión del IFE para fiscalizar las precampañas tiene la finalidad de establecer controles para evitar prácticas que atentan contra la equidad y legalidad de la competencia político-electoral. La nueva decisión de ejercer fiscalización sobre las precampañas es un paso significativo que permitirá dar mayor transparencia y certeza al proceso electoral que dará inicio en octubre de este año.

2. Costo de la democracia. La reforma electoral de 1996 aumentó el financiamiento público a los partidos para promover la equidad en la competencia y para limitar la tentación de los

partidos de recurrir a fuentes ilegales de financiamiento. Sin embargo, visto a distancia, los altos montos de financiamiento público dirigidos a los partidos contribuyeron indirectamente a encarecer el costo tanto de campañas electorales como de las propias elecciones.

En este contexto se ha hablado de la necesidad de reducir el financiamiento público a los partidos políticos para reducir el costo de la democracia. Sin embargo, antes de pensar en reducir el financiamiento público, primero es necesario reducir costos de campañas. Una vez que los partidos requieran menos recursos para ser competitivos podrían, de manera gradual y escalonada, reducirse los montos de su financiamiento público.

El reto radica en ofrecer certeza en cuanto a los montos disponibles y al mismo tiempo asegurar una tendencia gradual de reducción del financiamiento a los partidos, sin que ello se traduzca en inequidad o insuficiencia de recursos en la competencia electoral. Para lograr este propósito probablemente sea necesario pensar en una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento, fórmula que podría estar orientada a reducir los recursos públicos y, al mismo tiempo, premiar con mayores montos a los partidos en caso de que se elevaran los niveles de participación ciudadana en las elecciones. No debemos olvidar que los partidos políticos desempeñan un importante papel en la promoción del voto.

Otra posible respuesta está en reducir la duración de las campañas electorales. Finalmente, un tema clave para reducir el costo de la democracia consiste en regular el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y candidatos, ya que entre el 50 y el 70% de los gastos de los partidos se destinan a publicidad en medios de comunicación durante las campañas políticas.

3. Transparencia y acceso a la información en partidos políticos. El IFE, a lo largo de sus quince años de existencia, ha buscado llevar la transparencia y la rendición de cuentas a todos los aspectos de la actividad electoral. En particular, el IFE ha plasmado una agenda de transparencia en la organización de las elecciones federales, logrando que hoy la transparencia electoral sea una realidad. Los ciudadanos que acudirán a las urnas en 2006

Quid Juris

saben que cada uno de sus votos será bien contado, tal y como ha ocurrido en los últimos procesos electorales federales.

Sin embargo, una vez que se ha logrado transparencia y confianza en la organización de elecciones, han surgido nuevos temas, entre ellos la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos y de las campañas electorales. Debemos recordar que la transparencia y la rendición de cuentas en las actividades de los partidos políticos no figuraban en la agenda de discusión pública hace apenas una década. Actualmente, la transparencia en los partidos políticos se enfrenta a dos grandes obstáculos: Se carece de regulación en la materia y persisten hábitos y actitudes que favorecen la opacidad en la actuación de los partidos, así como en las campañas electorales.

En años recientes, la credibilidad de los partidos políticos ante la ciudadanía se ha deteriorado debido, entre otros factores, a importantes escándalos de corrupción en el manejo de cuantiosos recursos -públicos y privados- para campañas políticas. Amplios sectores de la ciudadanía consideran que la transición a la democracia en México permitió el nacimiento de un sistema de partidos competitivo, pero no ha propiciado aún que los partidos sean instituciones más abiertas y transparentes.

Los partidos políticos tienen una naturaleza jurídica dual. Por un lado, son asociaciones autónomas de ciudadanos organizados para ejercer sus derechos políticos y representar a los diversos grupos sociales. Por otro, los partidos políticos son «entidades de interés público» que reciben financiamiento del Estado y que, por lo tanto, están obligados a rendir cuentas de sus actividades ante la ciudadanía.

Actualmente los partidos políticos están obligados a rendir cuentas acerca del origen y destino de sus recursos a través de un sistema de fiscalización por parte de la autoridad electoral. Los partidos deben, de acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), presentar informes anuales e informes de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. El IFE además puede ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y, como ya mencioné, requerirá que informen sobre los gastos de los

procesos internos de selección de candidatos.

Sin embargo, debe tenerse presente que el sistema de rendición de cuentas actual recae casi exclusivamente en la labor de supervisión que el IFE realiza ex-post, es decir, está basado en la información que los partidos dan después de que se allegan de recursos y los erogan en sus actividades ordinarias y de campañas políticas. Aunque el IFE cuenta con un sistema profesional y exhaustivo de fiscalización, es necesario que éste sea complementado con políticas de transparencia que introduzcan estímulos para prevenir ex-post ante la entrada de recursos de origen ilegal o irregular en las finanzas de los partidos políticos.

Las disposiciones legales actuales no permiten el pleno acceso a la información de los partidos políticos por parte de la ciudadanía. Hoy en día no existe disposición legal alguna que obligue a los partidos políticos a cumplir con obligaciones de transparencia. El Artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece el carácter público de los informes que presenten los partidos políticos al IFE, así como las auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, y señala que cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Sin embargo, esta no es una obligación de los partidos, sino que ha sido transferida al propio Instituto Federal Electoral. Por este motivo, el Instituto se ha visto limitado en algunos casos para proporcionar a la ciudadanía información de los partidos que no obra en sus archivos. A pesar de recibir recursos públicos y ser entidades de interés público, los partidos no están obligados a publicar información sobre sus ingresos, gastos, sueldos y salarios, entre otros. La inclusión de los partidos como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia sería una medida muy positiva que redundaría en su propio beneficio porque la sociedad los percibiría más cercanos y más dispuestos a rendir cuentas.

La transparencia, lejos de debilitar, contribuiría al fortalecimiento del régimen de partidos, pues en la medida en que estas organizaciones estén presentes en la vitrina pública, podría espe-

Quid Juris

rarse que adquirieran mayor credibilidad. Con ello, probablemente se favorecería el combate al abstencionismo registrado en los más recientes procesos electorales, y se mejoraría la percepción de los partidos ante la opinión pública.

4. Voto de los mexicanos en el extranjero. Este ha sido un tema muy relevante en el debate legislativo de los últimos años. Desde 1996, cuando el Congreso aprobó la reforma constitucional que permite a los mexicanos que residen fuera del país emitir su voto, se han presentado 18 iniciativas de Ley con diversas propuestas para instrumentar este derecho político. El IFE ha seguido de cerca todas estas iniciativas, dando a conocer sus opiniones técnicas cuando así se lo ha solicitado el Poder Legislativo.

En 1998 el IFE integró una Comisión de Especialistas para estudiar diversas modalidades de voto en el extranjero. Dicha Comisión concluyó en ese entonces que era técnicamente viable llevar a cabo una elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior, siempre y cuando el IFE contara con las condiciones logísticas, presupuestales y jurídicas para garantizar niveles adecuados de cobertura, seguridad y equidad. Esta misma posición es la que el actual Consejo General del Instituto ha planteado a ambas cámaras en los encuentros que hemos sostenido con diputados y senadores en los últimos meses.

El 28 de junio de 2005, la Cámara de Diputados aprobó la modalidad propuesta por el Senado para la emisión del voto en el extranjero por la vía postal, lo que representa la decisión más importante en materia electoral en los últimos nueve años. El IFE ha señalado que, desde una perspectiva técnica y logística, es viable instrumentar esta reforma para las elecciones de 2006. En general, los tiempos y los plazos de la organización electoral que prevé la reforma aprobada coinciden con las fechas previstas por el Cofipe para la celebración de comicios en territorio nacional, por lo que se podrán armonizar ambos procesos. El IFE está en condiciones de realizar todas las fases de planeación logística necesaria para concretar el voto en el exterior bajo esta modalidad.

México hoy cuenta con un sistema electoral confiable y sólido. Si nos planteamos el proyecto de extender el derecho al voto

a los millones de connacionales que residen fuera del territorio nacional es porque los cimientos de este sistema son firmes. Tenemos una infraestructura electoral confiable y capaz, que dará certeza al voto postal. De esta manera podremos hacer válido este importante derecho a los mexicanos que, por diversas circunstancias, han tenido que abandonar nuestro país.

III. El proceso electoral federal 2005-2006

Me gustaría finalizar este artículo entrando al tema de los preparativos que el IFE realiza rumbo a las elecciones del 2006, para lo cual es conveniente concebir a las elecciones en dos ámbitos interrelacionados: La esfera técnica y la esfera política.

1. Esfera técnica: Preparativos para la elección del 2006. La esfera técnica es la principal responsabilidad del IFE, y por ello hemos iniciado ya la planeación y la ejecución de los procedimientos y programas necesarios para garantizar unas elecciones ejemplares el próximo año. Entre los programas más relevantes tenemos:

a. Redistribución. La división del territorio nacional en distritos electorales debe garantizar una adecuada representación política de los ciudadanos. La última distritación se había realizado en 1996, por lo que era necesario volver a definir la demarcación de los 300 distritos electorales para reflejar los cambios demográficos de la última década. Por ello, el IFE realizó durante 2004 y los primeros meses de 2005 un nuevo proceso de redistribución. Un aspecto importante de este ejercicio de redistribución es que el IFE consideró la situación geográfica y demográfica de los pueblos indígenas para facilitar y fomentar su participación política. La redistribución fortalece a los ciudadanos, porque al margen de su ubicación geográfica, de su origen étnico o de su lugar de residencia en zonas urbanas o rurales, tendrán mayor equidad en el valor de su voto, con lo que se fomenta la equidad en la elección presidencial de 2006.

En muchos países del mundo las decisiones sobre redistribución se toman en el seno de los órganos legislativos, por lo que se ven influidas de valoraciones y motivaciones políticas. En México, la redistribución se trató de un proceso técnico transparente e

Quid Juris

incluyente que contó con la participación de todos los partidos políticos, así como reconocidos especialistas de diversas instituciones académicas y gubernamentales.

b. Depuración, verificación y auditoría del padrón electoral. El Instituto está tomando medidas para fortalecer la operación y actualización permanente del Registro Federal de Electores y sus diversos sistemas de información y apoyo. Una prioridad es garantizar la solidez y confiabilidad del padrón electoral y del listado nominal de electores mediante campañas permanentes de credencialización y la modernización de sistemas informáticos que permitan la inscripción y registro del mayor número posible de ciudadanos con precisión y rigor. Antes de cada elección el IFE evalúa la precisión y confiabilidad del padrón electoral. De hecho, en los últimos diez años se han realizado seis ejercicios nacionales de verificación. Durante 2005 se realizará una auditoría a la base de datos del padrón, proceso en el que participan los partidos políticos. Se espera que para julio del 2006 habrá 73 millones de ciudadanos empadronados.

c. Elección de Consejos Locales y Distritales. La supervisión de la jornada electoral y el cómputo de sufragios se realiza en cada Consejo Distrital del país. Estos procedimientos son supervisados por seis consejeros distritales, quienes realmente son los que llevan a cabo la vigilancia de las elecciones. Cada distrito remite al Consejo General del IFE los resultados finales de la votación y esos resultados son cotejados y acreditados para hacer el cómputo de las elecciones. Determinar quiénes forman parte de los consejos locales y distritales es uno de los principales procesos para garantizar a los mexicanos elecciones limpias. Por ello, el Consejo General aprobó una metodología para seleccionar adecuadamente a los ciudadanos que llevarán a cabo esa importante función, con el propósito de que en estos consejos participen los ciudadanos que aseguren una confianza incuestionable y, al mismo tiempo, que surjan de una amplia auscultación de instancias ciudadanas.

d. Capacitación electoral e integración de las mesas directivas de casilla. En México, la ciudadanía participa en la organización de las elecciones federales en sus diferentes etapas. Este involucramiento cívico otorga al sistema electoral mexicano una

naturaleza democrática ejemplar. El IFE ha organizado elecciones limpias a lo largo de sus quince años de vida gracias a que ha contado con la disposición de millones de ciudadanos dispuestos a fungir como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral. Para la elección del 2006 se espera capacitar a 2,500,000 ciudadanos, de los cuales se espera nombrar a 920,000 como funcionarios en las 131,430 casillas que se estima serán instaladas.

e. Plan Integral del Proceso Electoral 2005-2006 (PIPEF). El PIPEF es un instrumento preciso y útil que marca el rumbo de lo que el IFE hará para asegurar la realización exitosa de elecciones legales, limpias y confiables. El Plan servirá como guía para el logro puntual de todas las responsabilidades inherentes a la organización de las elecciones federales con base en cuatro principios rectores: Confianza, transparencia, participación y equidad. El Plan presenta 24 estrategias, 82 proyectos específicos y cientos de actividades concretas para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos señalados. Además, se generaron indicadores de gestión de cada una de las estrategias y proyectos, a fin de dar un seguimiento puntual al avance en la consecución de cada objetivo. En esta agenda de planificación prácticamente no hay espacios para decisiones discrecionales, lo cual contribuye a garantizar certeza en el proceso electoral.

2. Esfera política. La elección del 2006 tendrá lugar en un entorno político, el cual es una responsabilidad compartida entre muchos actores, como los partidos, los candidatos, los Poderes Legislativos, Ejecutivos y Judiciales, las autoridades electorales y los medios de comunicación, entre otros. En los últimos meses habíamos observado en la esfera política un ambiente controvertido, un debate intenso y ríspido y una fuerte competencia tanto en el interior como entre los partidos políticos. En el IFE hemos advertido de algunos de los posibles conflictos que esta situación podría presentar para la vida política e institucional de nuestro país.

Cada vez que hay una elección federal, el IFE realiza acciones para fortalecer su capacidad técnica y política. A estas acciones les llamamos el «blindaje» del IFE. En la esfera política, este blindaje incluye vínculos con diversos grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación y los actores políticos para generar un

ambiente propicio para la organización de los comicios.

Para renovar el blindaje del IFE de cara a las elecciones de 2006, se necesita de la participación de líderes de opinión, organismos internacionales, medios de comunicación, y, sobre todo, la participación y vigilancia activa de la ciudadanía. El IFE ha tomado pasos importantes con este fin.

a. Programa de Acompañamiento Ciudadano. Según la Ley, la observación electoral está prevista durante todas las etapas del proceso, es decir, de octubre del 2005 al día de la jornada electoral en julio del 2006. Sin embargo, el IFE ha buscado que los ciudadanos, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional puedan acompañar al IFE en todas las etapas de preparación de los comicios. En otras palabras, acompañamiento ciudadano significa arropar al IFE en todos sus pasos, previo al inicio formal del proceso electoral en octubre.

b. Convenio de colaboración en materia de transparencia. El IFE ratificó un convenio de colaboración con Transparencia Mexicana para revestir de una mayor certeza las acciones de planeación del proceso electoral de 2006. Desde el 2003, el IFE había establecido una relación de colaboración con esta importante organización no gubernamental con el fin de instrumentar la metodología llamada «Pactos de Integridad». De acuerdo con esta metodología, un testigo social independiente acompañará las licitaciones públicas del Instituto. Los «Pactos de Integridad» buscan reducir el riesgo de que se presente cualquier acto irregular, ilegal o deshonesto durante los procedimientos de concurso y adjudicación de contratos, convirtiéndose así en un candado contra la corrupción.

Vale la pena mencionar que el IFE cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que lo han convertido en una de las instituciones públicas más vigiladas del país. Las decisiones del Consejo General se toman de frente a la sociedad, los medios de comunicación y los partidos políticos representados ante el Instituto. Además, para garantizar el manejo honesto de recursos, el IFE es sujeto periódicamente a auditorías de su Contraloría Interna, de la Auditoría Superior de la Federación, y de prestigiados despachos especializados. Asimismo, el IFE es una institución transparente en todos sus procesos y acciones.

Cualquier persona tiene acceso a la información pública que obra en los archivos del IFE. De hecho, estamos reformando nuestro reglamento interno de transparencia con el fin de poner al alcance de los ciudadanos más y mejor información acerca del Instituto y sus actividades. Si a estos mecanismos sumamos la adopción de medidas preventivas como el convenio con Transparencia Mexicana, es claro que el Instituto cuenta con un blindaje sólido en materia de transparencia, honestidad y rendición de cuentas.

IV. Comentarios finales

Como hemos visto, la democracia mexicana ha logrado grandes avances en materia de organización de elecciones, pluralismo y competitividad política. Sin embargo, persisten varios retos para hacer que ese pluralismo se transforme en gobiernos más eficaces que respondan a las demandas de la población. También hay retos importantes en materia electoral, pues aunque la capacidad institucional para organizar elecciones confiables es un tema resuelto, existen todavía áreas de oportunidad para fortalecer nuestro régimen de partidos, sobre todo para hacer más sana y transparente la relación entre dinero y política.

Sin lugar a dudas, el activo más importante de nuestro sistema electoral es la confianza. Construir esta confianza implicó un esfuerzo colectivo en el que participaron los ciudadanos y todos los partidos políticos a lo largo de varios lustros. Para preservar

La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico

Alán García Campos*

Introducción

De las instituciones de la democracia directa¹ la revocación del mandato es, sin duda, la más cuestionada, la que menos adeptos tiene y la que provoca más polarización. Ello explica su escaso reconocimiento normativo; los candados, restricciones y agravantes que existen para su ejercicio; las pocas ocasiones en que se ha instrumentado, y la limitada discusión doctrinaria que ha generado².

Empero, este desinterés se ha venido transformando. Los procesos revocatorios en California³ y Venezuela⁴, el reconocimiento de la revocación del mandato (recall) a nivel estatal y municipal en los Estados Unidos y los incipientes desarrollos normativos respecto de esta institución en algunos países latinoamericanos, han incrementado la curiosidad de la academia y medios de comunicación.

Por otro lado, es justo reconocer que la Constitución de

* Investigador Jurídico. Autor de diversas publicaciones.

1 Me refiero al referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa popular y revocación del mandato.

2 Sin duda el mejor libro sobre la revocación del mandato es: ZIMMERMAN, Joseph F., *The Recall*. Tribunal of the People, U.S.A., Praeger Publishers, 1997, 194 pp. De hecho, al autor reconoce que desde principios del Siglo XX no se escribía una monografía sobre la revocación del mandato en los Estados Unidos, país en el que se encuentra más extendido el reconocimiento de la institución.

3 Para un análisis más amplio del proceso en California consúltese GERSTON, Larry N. and Terry Christensen, *Recall! California's Political Earthquake*, U.S.A., M.E. Sharpe Inc., 2004, 187 pp. y LUBENOW, Gerald C. editor, *California Votes: The 2002 Governor's Race and the Recall That Made History*, U.S.A., Berkeley Public Policy Press, 2003, 273 pp.

4 Para un análisis más amplio del proceso en Venezuela en la etapa previa a la votación, consúltese OLAVARRIA, Jorge, *Historia Viva 2002-2003. La Rebelión Civil. El Referéndum Revocatorio*, 1ª. edición, Caracas

Quid Juris

Chihuahua es el texto fundamental local más avanzado en el reconocimiento de las instituciones de la democracia directa en nuestro país. De hecho, es el único que contempla la revocación del mandato para todos los cargos electivos desde el año de 1997. Si bien es cierto que nunca se ha recurrido al expediente revocatorio, es preciso conocer una institución que forma parte del arsenal democrático local y que en cualquier momento puede salir del baúl de las herramientas ciudadanas.

II. Noción de la revocación del mandato

La revocación del mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido. La revocación del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado⁵.

A diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político y el impeachment) la revocación del mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso. El potencial resultado es el mismo: La destitución. El sujeto que decide es distinto: La ciudadanía en uno, el Congreso en otro; las razones, distintas: Motivos en uno, cargos en otro.

A contracorriente del impeachment o del juicio político en el que claramente se trata de una cuestión judicial desarrollada por órganos políticos en la que existen «cargos», en la revocación del mandato existen dudas en torno a la naturaleza de las razones que la generan. Dado que usualmente se deben especificar las razones que motivan el procedimiento revocatorio, la discusión estriba en si los órganos judiciales pueden hacer una valoración de dichos razones antes de la votación, o bien, si es esta una cues-

⁵ Para Manuel García Pelayo la revocación del mandato se trata del «derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria». (Vid. GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional. Manuales de la Revista de Occidente.

ción netamente política en la que los jueces no deben intervenir. Esta discusión ha generado serias discrepancias en los Estados de la Unión Americana donde finalmente se ha impuesto la idea de que la institución es estrictamente política y corresponde a los electores definir la legalidad, racionalidad y suficiencia de los motivos, los cuales no son objeto de revisión judicial.

III. Diseño de la institución

A) Reconocimiento normativo

La revocación del mandato suele reconocerse en las Constituciones. En algunas ocasiones se establecen fórmulas que permiten la vigencia de la institución pero delegan a otro órgano la aceptación o no de la misma⁶.

El simple reconocimiento constitucional de la revocación del mandato plantea el problema de la necesidad de emitir una Ley para darle operatividad. Así, tenemos -por citar dos ejemplos- que mientras que la Constitución de Wisconsin no deja espacio a duda en torno al carácter auto-ejecutivo de la disposición constitucional, la de Alaska precisa que será necesaria la emisión de una Ley para la implementación de la figura constitucional. Esta diversidad de acercamientos ha dado origen a diversos pronunciamientos judiciales en los Estados Unidos, en los cuales la tendencia es reconocer el carácter auto-ejecutivo de la revocación del mandato, ensanchando así la fuerza normativa y aplicación directa de los textos constitucionales⁷.

B) Destinatarios de la revocación

La revocación del mandato tiene como destinatarios naturales a los funcionarios electos. Son ellos, primordialmente, los que pueden ser destituidos mediante un procedimiento de votación directa; empero, existen algunas excepciones. Por ejemplo, en

⁶ Pensemos en una Constitución que establece que el Poder Legislativo podrá establecer la revocación del mandato. En este caso, la Constitución se limita a permitir explícitamente la revocación, pero deja en manos de otro órgano la definición de la misma. La mayoría de las Constituciones estatales de Argentina que contemplan la revocación del mandato recuperan esta fórmula.

⁷ Esta última lectura no supone, ni por asomo, que una Ley salga sobrando; simplemente supone que la fuerza de la previsión constitucional no puede estar sujeta a la condición de que el Poder Legislativo emita la Ley correspondiente.

Quid Juris

algunos de los sistemas políticos en donde los jueces y otros miembros del Poder Judicial son electos popularmente, la revocación del mandato no los alcanza⁸. Igualmente, existen legislaciones en las que la revocación mediante elección directa alcanza a funcionarios nombrados mediante designación, esto es, funcionarios que no fueron electos popularmente. Esta segunda posibilidad se finca en la idea de que en ocasiones existen algunos funcionarios que, pese a ser nombrados libremente y poder ser removidos de igual forma, permanecen en su encargo pese a las dudas que existen en torno a sus capacidades⁹.

C) Restricciones de tiempo y número

La revocación del mandato no suele preverse al principio del ejercicio del mandato. Este periodo de gracia tiene como propósito permitir que los funcionarios desplieguen su función gubernamental y demuestren su competencia, que los electores tengan elementos de juicio para valorar la gestión y evitar que los partidos y candidatos perdedores en la elección previa utilicen la figura para hacerse de la oficina pública movidos por la ambición más que por el mal desempeño de la autoridad.

De igual forma, algunas legislaciones prohíben su instrumentación en la última etapa del mandato. No tiene sentido desarrollar una consulta popular cuando ya está próxima la terminación del periodo para el cual fue electa la persona. Si bien es cierto que existen diferencias notables entre una votación para la revocación y una votación para la designación, las elecciones ordinarias permitirán valorar la acción gubernativa y, eventualmente, elegir a otra persona o partido. Además, en algunos casos se precisa que durante el ejercicio de un mandato solamente se podrá ejercer un procedimiento revocatorio¹⁰.

8 La idea de esta excepción es garantizar la independencia del Poder Judicial, promover la estabilidad, fortalecer la imparcialidad de las decisiones judiciales, mermar la politización de los aparatos de justicia y fortalecer el papel garantista de los derechos de las minorías asignada a la función judicial.

9 De la misma forma en que algunos secretarios de Estado son susceptibles de ser sometidos a juicio político en nuestro país por el Poder Legislativo, la revocación hace posible que diversos funcionarios no electos puedan ser removidos de sus encomiendas públicas por sujetos distintos a quienes los designan. A mi entender, este argumento no es suficiente para extender la revocación a otros funcionarios distintos a aquellos que son electos popularmente. Mejor alternativa es permitir la demanda popular de revocación en la que un determinado número de ciudadanos puede solicitar se inicie un procedimiento de destitución, pero en lugar de que la decisión sea tomada directamente mediante una votación popular, sean las Cámaras o un jurado el que decida. Un procedimiento parecido al aquí sugerido para este tipo de funcionarios no electos

D) Requisitos y procedimientos

La revocación es un procedimiento que se inicia desde abajo, desde los ciudadanos. En las reglamentaciones más acabadas el primer paso consiste en notificar formalmente a las autoridades competentes el deseo de iniciar un procedimiento revocatorio. En dicha notificación se especifica el nombre y cargo de la autoridad a quien se pretende revocar, así como una breve exposición de las razones para su destitución. En un plazo corto se notifica al funcionario correspondiente para que formule una respuesta, igualmente breve, señalando las razones por las que debe permanecer en su encargo. Con estas dos posiciones escritas se imprimen las hojas que se entregarán a los peticionarios para que inicien la recopilación de firmas.

La recopilación de firmas se debe realizar dentro de un plazo establecido por Ley. Este plazo, junto con el número de firmas a recopilar, son los requisitos más importantes a colmar en esta etapa. De ellos depende la accesibilidad del procedimiento.

La cantidad de firmas a recopilar puede establecerse mediante un porcentaje determinado o mediante un número específico. Cuando se alude a un porcentaje determinado se establece de dónde extraerá dicho porcentaje: Del padrón electoral; del número de sufragantes en la última elección general, y del número de sufragantes del proceso comicial en el que fue electo el funcionario destinatario de la medida u otras fórmulas semejantes. Algunas legislaciones estipulan la exigencia de cierta distribución geográfica de las firmas; esto es, que al menos un determinado número de firmas provenga de ciertos condados, municipios o distritos.

Una vez certificados el número, veracidad y tiempo de recopilación de las firmas y de haberse satisfecho los requerimientos numéricos correspondientes, se llama a una votación para definir la permanencia o destitución del funcionario. El plazo para la realización de la votación suele no ser fijo; la autoridad puede

10 La razón de esta cláusula es evitar el abuso de la institución y la distracción y desgaste que genera en la autoridad estar atendiendo procesos para su destitución. Curiosamente, en ciertos estados de la Unión Americana (Arizona, Montana y Nevada), no se permite un segundo procedimiento revocatorio al menos que los peticionarios cubran los gastos del primero.

Quid Juris

determinarlo, dentro de los rangos establecidos por la ley, ya sea dentro de cierto número de días (por ejemplo, a más tardar dentro de los siguientes 60 días) o entre cierto número de días (por ejemplo, entre 45 y 80 días).

La votación correspondiente puede eventualmente coincidir con otras elecciones, o bien, ser especial. Evidentemente los costos económicos entre la primera opción y la segunda son significativamente distintos.

La boleta revocatoria comúnmente presenta, además de la pregunta en torno a la permanencia del funcionario en cuestión, una argumentación concisa de las razones en favor y en contra de su revocación. Una sana disposición o práctica en algunos lugares es la impresión de folletos por parte de una autoridad imparcial que son enviados a los domicilios de los votantes señalando de manera amplia los argumentos de cada una de las partes.

Dada la posibilidad de que el funcionario resulte destituido en la votación, establecer la forma de designar al sucesor resulta crucial. Al respecto, las opciones más comunes son: 1) elegir al sucesor en una votación especial celebrada en fecha distinta y prevista por la Ley de manera obligatoria; 2) elegir a la persona que sustituirá al depuesto en la misma votación, ya sea en la misma boleta o en una separada; 3) nombrar al sustituto desde otro órgano del Estado; o 4) dejar que los mecanismos ordinarios previstos para el llenado de vacantes operen, los cuales pueden prever ya sea la realización de una votación popular para elegir a quien concluya el mandato o la designación de sustituto para finalizar el encargo en razón del momento en ocurre la revocación. En este punto es conveniente señalar que existen diferentes aproximaciones legislativas al tema de la participación del funcionario depuesto en la elección subsecuente.

E) Requerimientos agravados en la votación o mayorías calificadas

Dada que la revocación propone sólo dos alternativas, es lógico que dentro de los votos válidos emitidos una de las dos opciones reciba el 50 por ciento más uno de los votos. En algunos casos aún esta votación mayoritaria a favor de la revocación es

insuficiente para destituir al funcionario. No es extraño ver cómo, con el propósito de favorecer la permanencia y continuidad en el ejercicio de la función, se contemplan mayorías calificadas o votaciones condicionadas. Un ejemplo de votación condicionada lo encontramos en Venezuela, en donde se precisa que la revocatoria surtirá efectos siempre y cuando el número de electores o electoras que haya votado a favor de la revocatoria sea igual o mayor al número que eligió al funcionario o funcionaria y siempre que haya concurrido a las urnas un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos. Colombia, por su parte, muestra un ejemplo de mayoría calificada. Ahí se estipula que el mandato para gobernadores y alcaldes se considerará revocado cuando esta revocación sea aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en ella. Se exige, además, que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde¹¹.

En mi opinión estas exigencias agravadas obedecen a la consideración de que alcanzar la mayoría de votos en torno a la deposición de un representante es más fácil que construirla en torno a su elección. Una crítica para esta estricta regulación es que finalmente se mantiene en el cargo un funcionario que, eventualmente, estaría descalificado por la mayoría de los votantes que acudieron a la votación revocatoria, lo que no sólo debilita su legitimidad sino que incrementa la polarización derivada del proceso revocatorio.

Si la revocación no triunfa la pregunta que surge es si es posible realizar otro proceso revocatorio en el futuro. Una vez más las salidas normativas son diversas. Algunas legislaciones lo prohíben expresamente previendo que solamente podrá realizarse un proceso revocatorio por cada mandato¹²; otras son omisas, por lo que por la vía de la interpretación debería resolverse favo-

11 Artículo 49 de la Ley Número 134 de 1994 de Colombia.

12 Venezuela, Colombia, Oregon y Washington.

13 California y Louisiana

14 Arizona, Montana y Nevada.

Quid Juris

rablemente la posibilidad de realizarlo; y, por último, otras sí lo autorizan pero suelen establecer ciertas especificaciones (señalar un plazo para iniciar el siguiente procedimiento de revocación¹³, exigencias de cubrir los gastos de la primera votación¹⁴, requisitos más gravosos para su realización¹⁵ o imposibilidad de promoverla por las mismas causas referidas a idénticos hechos¹⁶).

Las campañas de revocación se regulan comúnmente por las reglas y principios de las campañas para la elección de candidatos, salvo por las especificidades mismas de la revocación. La más importante peculiaridad es que los partidos no aparecen como postulantes, sino que lo que surgen son organizaciones paraguas que tratan de catalizar los esfuerzos a favor o en contra de la revocación.

IV. Argumentos a favor y en contra

La revocación del mandato ha suscitado fuertes debates y discusiones.

A) Argumentos a favor:

1. Soberanía popular. La revocación del mandato reconoce a los ciudadanos como la fuente de la soberanía popular. Si en ellos reside la soberanía y la ejercen a través de sus representantes -al momento de designarlos mediante elecciones libre- lo lógico es que también puedan destituirlos mediante una votación libre. El sistema representativo es un producto de la soberanía popular y si existe una institución política que, como es el caso de la revocación del mandato fortalezca su ejercicio, debe ser acogida.

2. Mayor cercanía. Al igual que los periodos gubernamentales cortos pretenden mantener un estrecho contacto entre electores y elegidos, la revocación del mandato hace posible que esta cercanía se intensifique y se mantenga latente. La revocación del mandato se convierte en una oportunidad para la sociedad de recuperar esa posibilidad de influencia en el representante, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificarlo o removerlo de una manera democrática ante circunstancias extremas.

3. Ciudadanía atenta. La revocación del mandato permite que los ciudadanos se mantengan vigilantes y monitoreen la acción

¹⁶ Buenos Aires.

pública en los intervalos que transcurren entre un proceso comicial y otro. Promueve que los ciudadanos den seguimiento a sus gobernantes, se mantengan informados y jueguen un papel central en el proceso de gobierno. La posibilidad de revocar el mandato conserva viva la atención ciudadana sobre las actividades cívicas durante los periodos que transcurren de una elección a otra, pues se sabe que en cualquier momento se puede iniciar un procedimiento revocatorio¹⁷.

4. La ciudadanía también puede hacerlo. Si los elegidos pueden ser destituidos por otras autoridades, con mayor razón por los electores que los designan. Reconocer el derecho de los primeros y no de los segundos sería trastocar la premisa bajo la cual es construido el sistema democrático.

5. Incentivo a la responsabilidad. Los representantes tenderán a tomar sus responsabilidades más seriamente. La revocación del mandato motiva actitudes más comprometidas con la palabra empeñada e incentiva la satisfacción de las promesas realizadas, las cuales a su vez se harán de manera más seria y responsable.

6. Válvula liberadora. La revocación del mandato es una válvula que evita que los conflictos políticos se enconen de manera más aguda y los protagonistas aspiren a buscar salidas extra-institucionales. Se trata de un mecanismo regulado, pacífico y constitucional por medio del cual puede expresarse, en cualquier momento, el deseo popular de que un gobernante deje su oficina sin necesidad de recurrir a otras expresiones que polarizan aún más a la ciudadanía.

7. Dificultad de otros procedimientos. Antes las dificultades para que los mecanismos de destitución de las autoridades en manos de otros órganos del Estado operen, la revocación del mandato apela directamente a la ciudadanía y disipa cualquier ápice de duda en torno a la legitimidad de la destitución. Los juicios políticos o «impeachment», previstos en los sistemas presidenciales, implican múltiples resistencias legales y políticas, tardan demasiado y rara vez se actualizan¹⁸. La revocación del mandato es una forma que por otra vía -la ciudadana- genera el

17 CRONIN, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, U.S.A., Harvard University Press, 1999, p. 134 y ZIMMERMAN, p. 136.

18 CRONIN, p. 135.

Quid Juris

mismo efecto: La destitución de la autoridad, pero sin mediar otro órgano del Estado, evitando así la confrontación de los poderes y dotando a la decisión de legitimidad plena.

8. Motivos adicionales de destitución. Los procedimientos para la remoción de los funcionarios electos previstos en la actualidad sólo se pueden activar cuando hay una serie de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, mientras que la revocación del mandato, además de aceptar esos motivos para destituir al funcionario público, suma el de la falta de representatividad, mismo que sólo la ciudadanía puede determinar.

9. Una vía institucional. La revocación es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica para expresar el descontento. Los sistemas democráticos contemporáneos han creado una serie de veredas para expresar la disidencia. La revocación del mandato es una más, extrema si se quiere, pero siempre dentro de los límites del tablero democrático.

10. Fortalecimiento del sistema representativo. La revocación del mandato modifica la arquitectura del sistema representativo tradicional, mas no suprime al sistema representativo; lejos de eso, lo fortalece. La revocación del mandato se basa en la idea de que los elegidos toman decisiones y la ciudadanía va a juzgar dichas decisiones retrospectivamente, ya sea para aprobarlas o rechazarlas con posterioridad a su adopción. Si el sistema representativo pretende reflejar la voluntad mayoritaria, la institución de la revocatoria del mandato incentiva dicha posibilidad. El simple temor de ser removido o tenerse que defender, motivará en los representantes una actitud más apegada a los anhelos ciudadanos¹⁹.

B) Argumentos en contra:

1. Existencia de métodos mejores. Existen otros métodos más deseables y, sobre todo, más eficaces para la remoción de los representantes antes de que expire su mandato. Estos métodos, además de ser permanentes y no estar sujetos a plazos de gracia, se basan en responsabilidades reales, se fincan en procedimientos contradictorios que gozan de las garantías

¹⁹ CAIN, Bruce E. y Kenneth P. Miller, «The Populist Legacy», en *Dangerous Democracy. The Battle over Ballot Initiatives in America*, U.S.A., Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2001, pp. 40 y 41.

²⁰ ZIMMERMAN, p. 138.

del debido proceso y se realizan por profesionales, ya sea de la política o del Derecho²⁰.

2. La postulación como candidato para más de un periodo como el instrumento ideal de control. La permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores, cierto; pero esta permanencia se define en elecciones periódicas. La reelección o no del representante es el instrumento disponible en los sistemas democráticos para garantizar la responsabilidad del elegido. Este mecanismo es suficiente y plenamente efectivo. Toda autoridad necesita un periodo para que sus gestiones sean evaluadas y ese periodo es el transcurrido entre una elección y otra.

3. Contraria a la idea republicana de gobierno. Un representante es electo por la mayoría pero, una vez designado, debe gobernar para todos y no solamente para una parte del todo, aunque ésta sea la mayoritaria. Las campañas sirven para designar mediante la regla de la mayoría a quien gobernará para todos, no a quien gobernará para la mayoría. La revocación del mandato derriba esta sana idea republicana y prolonga la existencia de la regla de la mayoría más allá de su espacio limitado de existencia (las campañas y las elecciones).

4. Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles. Las campañas por la revocación son altamente ásperas y emotivas, plagadas de confusión y afirmaciones ligeras; asemejan disputas en las que existen bajas y en las que se fomenta la tensión política; el calentamiento de las pasiones que las distinguen divide a la sociedad artificialmente, se bifurcan las posiciones y se atrincheran posiciones intransigentes²¹.

5. Consecuencias contraproducentes. En algunas ocasiones, merced a una falta de profesionalismo y recursos para promover la revocación de un representante que sí merecía ser depuesto pero que finalmente triunfa, la institución genera efectos contraproducentes. Lejos de deponerlo o de siquiera mermar su acción política, la revocación puede asumirse como un «voto de confianza», lo que convierte al representante cuestionado, pero no depuesto, en una autoridad más irresponsable y arrogante.

6. Error en el destinatario. La revocación del mandato no

21 CRONIN, p. 137.

Quid Juris

siempre se dirige contra el funcionario responsable del malestar ciudadano. En ocasiones son políticas públicas o medidas políticas impulsadas por otros actores las que culminan en la revocación de un representante totalmente ajeno a la adopción de la decisión.

7. La revocación del mandato, la representación libre y el Parlamento. La revocación del mandato atenta contra las bases en que se erige la idea de la representación moderna. Los diputados o senadores no son representantes de su distrito, circunscripción o estado; son representantes del órgano en su conjunto y en última instancia de la nación²². Desde esta perspectiva, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral.

8. Uso para fines indeseables. La revocación del mandato, en lugar de ser un instrumento para fomentar la responsabilidad, el control y la representatividad, abre la posibilidad para que intereses indeseables acosen y chantajeen a los representantes. La simple amenaza de recurrir a la revocación puede motivar a los representantes a actuar de conformidad con un grupo minoritario que pretende promover su propia agenda²³.

9. Incentivo a la inactividad y falta de creatividad. La revocación del mandato provoca frigidéz en la acción pública y favorece el status quo. A fin de no verse expuesto a un proceso revocatorio, el representante tenderá a la inactividad, a la falta de creatividad e innovación. La condición de vulnerabilidad y el nerviosismo que genera en el representante provocará que no se haga lo que él piensa que es correcto para la colectividad, paralizando así la acción pública o disminuyéndola para no generar demasiado

22 En palabras del constitucionalista español Manuel Aragón y José Luis Reyes, «la institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, a favor de una relación de legitimidad en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable. Tras el ejercicio del sufragio el representante queda desvinculado de su circunscripción de origen y ostenta la representación de un colegio nacional único de forma que el Parlamento, como órgano, representa también a la nación en su conjunto». ARAGON, Manuel y José Luis López, «Revocatoria de Mandato», Diccionario Electoral, Tomo II, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, 1141 y 1142 pp.

23 ZIMMERMAN, p. 140.

24 ZIMMERMAN, p. 143.

ruido y despertar inconformidades.

10. Votación costosa. La revocación del mandato implica un alto costo para el erario público que, sumado al gasto privado, constituye un gran desperdicio de dinero y tiempo en una época donde las necesidades son apremiantes y los recursos escasos. Más aún, si la revocación se impone, será necesario realizar un nuevo proceso comicial para la elección del sucesor, provocando así un gasto aún mayor²⁴.

V. A manera de conclusión

Hanna Fenichel Pitkin concluye su obra clásica, «El Concepto de la Representación», aduciendo que los ideales, las instituciones que le pretenden dar vida y las prácticas son un complemento mutuo:

«Ningún sistema institucional puede garantizar la esencia, la sustancia de la representación. Y tampoco debemos ser demasiado optimistas acerca de la capacidad de las instituciones para producir la conducta deseada; ni la mejor de las instituciones representativas puede esperarse que produzca la representación de una forma mágica y mecánica, incluso a pesar de las creencias, actitudes e intenciones de la gente que opera el sistema (...) Las instituciones necesarias han sido diferentes en los distintos momentos de la historia. Pero los hombres siempre se han afanado por conseguir instituciones que produzcan realmente lo que requiere el ideal, y las instituciones o los individuos que han pretendido representar han sido siempre vulnerables a la acusación de que, realmente, no representan (...) El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esta tensión no debería arrastrarnos ni a abandonar el ideal, retrocediendo a una definición operativa que acepta todo lo que hacen aquellos que comúnmente son designados como representantes, ni a abandonar su institucionalización y escapar de la realidad política. Antes al contrario, esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzado: construir instituciones y entrenar individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés

²⁴ PITKIN, Hanna, *El Concepto de Representación*, (s. n. e.), Tr. Ricardo Montero Romero, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 265.

Quid Juris

público, en la genuina representación del público y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores aprendizajes y reformas²⁵».

En mi opinión, es justamente con ese ánimo de apertura al que convida Pitkin con el que debe ser encarada la institución de la revocación del mandato dentro del marco de un sistema democrático representativo. La revocación del mandato se hizo posible gracias a una conquista democrática de hace ya casi un siglo en los Estados Unidos. De entonces a la fecha son pocas las naciones que la han incorporado a sus diseños constitucionales. En México, el estado de Chihuahua es el único que se ha atrevido a reconocer la institución. Al igual que sus principales propulsores, estimo que la revocación del mandato es una herramienta que difícilmente se usará pero que es importante tener; es un instrumento que deben tener a la vista, tanto los representantes como los representados, como un recordatorio de que el Gobierno emana del pueblo y se instituye en su beneficio. Se trata de una institución que pretende fortalecer la representación política y la rendición de cuentas pero, al igual que otras, sus efectos son limitados y carece de poderes mágicos, por recuperar la expresión del mismo autor.

Hasta el momento no hay evidencia de que los sistemas políticos que contemplan a la revocación del mandato posean las características negativas que los detractores de la institución le asignan, como tampoco la hay que su reconocimiento genere las consecuencias positivas que sus apologistas asumen.

La aislada práctica de la revocación del mandato permite diluir los temores, mantener la cautela y disminuir el optimismo desbordado. Los argumentos a favor y en contra suelen magnificar sus bondades y deficiencias, y se pronuncian con altavoces. Como toda otra institución, la revocación del mandato se ubica dentro de un complejo aparato que es el modelo democrático

representativo. Es un dispositivo adicional que bien regulado puede contribuir a la realización del sistema representativo y fortalecer la rendición de cuentas, ello sin olvidar los ideales y las prácticas humanas a las que nos invita Pitkin. Por tanto, la revocación del mandato debe ser pensada y diseñada como un último recurso, susceptible de ejercerse cuando el resto de las instituciones democráticas y mecanismos de control han fallado o resultan inoperantes. Además, su uso demanda prudencia en los actores políticos. De otra forma, los aspectos positivos de la institución pueden desmoronarse.

VI. Bibliografía

AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado - Editoriales de Derecho Reunidas, 1977.

BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, 1a. edición, México, Ed. FCE, 1994.

CRONIN, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, U.S.A., Harvard university Press, 1999, 289 pp.

DAHL, Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Trad. Leandro Wolfson, 1a. edición, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1992, 476 pp.

FARMER, Rod, «The Progressive Movement for the Recall, 1890-1920», en *The New England Journal of History*, Vol. 57, No. 2, invierno, 2001, pp. 59-83.

GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, 1a. edición, Madrid, Ed. Alianza Universidad Textos y Alianza Editorial, 1993, 636 pp.

GARGARELA, Roberto, *Crisis de la Representación Política*, 1a. edición., México, Ed. Fontamara, 1997, 117 pp.

GERSTON, Larry N. and Terry Christensen, *Recall! California's Political Earthquake*, U.S.A., M. E. Sharpe Inc., 2004, 187 pp.

HURTADO, Javier, «Las Figuras de la Democracia Directa en México. Del Populismo a la Demagogia y a su Utilización Como Instrumentos del Poder», *Diálogo y Debate de Cultura Política*, No. 4, México, pp. 173-194.

KRAUSE, Martín, y MOLTENI, Margarita (Coord.), *Democracia*

Quid Juris

Directa, 1a. edición, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1997, 220 pp.

LUBENOW, Garald C. editor, California Votes: The 2002 Governor's Race and the Recall that Made History, U.S.A, Berkeley Public Policy Press, 2003, 273 pp.

OLAVARRIA, Jorge, Historia Viva 2002-2003. La Rebelión Civil. El Referéndum Revocatorio, 1ª. edición, Caracas Venezuela, Alfadil Ediciones, 2003, 525 pp.

PITKIN, Hanna, El Concepto de Representación, (s. n. e.), Tr. Ricardo Montero Romero, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985, 288 pp.

QUESADA RADA, Francisco Miró, Democracia Directa: Práctica y Normatividad, s.n.e., Perú, Editorial San Marcos, 1999, 234 pp.

RAJLAND, Beatriz y Liliana B. Contante, «Mecanismos de Democracia Semidirecta Incorporados a la Constitución Nacional Argentina», Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, No. 19, México, 1996, pp. 125-134.

ROUSSEAU, Jean Jacques, El Contrato Social, Trad. María José Villaverde, 1a. edición, Barcelona, Ed. Altaya, 1993.

SARTORI, Giovanni, Teoría de la Democracia, Trad. Santiago Sánchez González, 1a. edición, Madrid, Ed. Alianza Universidad, 1988.

SMITH, Daniel A. And Carolina J. Tolbert, Educated by Initia-

Justicia Electoral y Democracia a casi cuatro lustros de distancia

Dr. Flavio Galván Rivera*

I. UNA PERTINENTE ACLARACION

A primera vista el título propuesto, «Justicia Electoral y Democracia», puede parecer nada ortodoxo y acaso un dislate jurídico o político o de ambas especies; sin embargo, en la actualidad no es factible hablar de política, elecciones y democracia si no se les concibe conjunta e incluso aisladamente inmersos en un sistema de Derecho. Se afirma, con razón, que todo Estado contemporáneo se debe caracterizar por ser un Estado de Derecho y que todo Estado de Derecho debe ser democrático necesariamente, de tal suerte que combinar elecciones, democracia y justicia o Derecho no constituye una mezcla heterogénea, «explosiva» se podría decir en lenguaje coloquial, sino la concurrencia necesaria e inescindible de distintos aspectos de la actividad del Estado, con la ineludible coparticipación de los gobernados, siempre con un solo objetivo común: La pacífica y ordenada convivencia social.

En consecuencia, con el objetivo inicial de explicar por separado cada uno de los elementos que han sido unidos en el título

^(*) Secretario General del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Profesor de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y de las Universidades Autónomas de Chiapas, Chihuahua, Morelos, Oaxaca y Tamaulipas, así como del Postgrado de la Universidad Panamericana, la Universidad Xalapa y el Instituto Internacional del Derecho y el Estado. Miembro del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

Quid Juris

del presente opúsculo, con la pretensión de vincularlos sistemáticamente entre sí, al concluir el análisis se divide la exposición en dos apartados. En el primero se explica lo que se entiende por democracia, orientada fundamentalmente al Estado Mexicano y, de ésta, en particular a la democracia electoral. El segundo comprende el estudio somero de lo que es y ha sido la justicia electoral en el desarrollo de la Historia Patria, esencialmente en los últimos años del siglo XX y en los albores del siglo XXI, esto es, de 1986 a 2005.

II. LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Congruente con el método propuesto, no es factible explicar la democracia en México, sino a partir de los principios fundamentales de la organización jurídico-política asumida por el pueblo mexicano, en los términos expresamente previstos en el Artículo 39 de la Constitución General de la República, al tenor siguiente:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

¡Eh ahí!, expresado con letras de molde, en la más alta jerarquía del sistema normativo mexicano, el concepto comúnmente aceptado de democracia, como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. A esta declaración política y principio fundamental de todo Estado democrático resulta indispensable agregar la especificación de cómo el pueblo mexicano ejerce la soberanía de que es titular, para lo cual resulta oportuno recurrir a la lectura del Artículo 41, párrafo primero, de la Norma de Normas de la República, cuyo texto establece:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Aunado a lo anterior es necesario tener en mente también el

texto del Artículo 40 de la Ley Suprema de la Federación, el cual contiene otro principio o fundamento sustancial del sistema democrático mexicano, al tenor siguiente:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

De lo expuesto resulta incuestionable concluir que México ha asumido a la república democrática como forma de organización estatal, en oposición al sistema monárquico, caracterizándose, en términos generales, por el principio de división de poderes, el respeto a los derechos fundamentales del gobernado y por tener al pueblo como titular de la soberanía, fuente de todo poder público, elector exclusivo, permanente, invariable y directo, de sus gobernantes, quienes son electos periódicamente conforme a lo previsto en la Constitución Política y en las respectivas Leyes electorales.

Congruente con estos principios fundamentales, en los artículos 41, 116 y 122 de la Ley Suprema de la República, se establece que los depositarios del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como de los Estados y de los correlativos órganos de gobierno del Distrito Federal, deben ser renovados mediante elecciones libres, auténticas y periódicas por el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos.

Ahora bien, el hecho de afirmar que México es una república democrática genera la necesidad de explicar qué se entiende por democracia, además de determinar si efectivamente el imperativo constitucional en cita es una realidad en la vida jurídico-política del pueblo mexicano o simplemente una declaración de principios o un buen deseo del Congreso Constituyente de 1916-1917, expresado en los preceptos transcritos con antelación.

Al acometer esta empresa es de advertir que si el significado de la voz democracia se buscara en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, como en la vida cotidiana se hace comúnmente con cualquier vocablo, la respuesta obtenida resultaría imprecisa, vaga e insuficiente, pues únicamente sería factible saber, en esta elemental labor de investigación, que la

Quid Juris

democracia es una «doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno», o bien, en una segunda acepción, que es el «predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado».

De hacer un esfuerzo mejor y recurrir a las respectivas raíces etimológicas de la palabra se podría saber que, el vocablo en estudio, encuentra su origen en las voces griegas *demos*, que significa pueblo, y *kratos*, que se traduce como gobierno, lo cual lleva a la conclusión de que la democracia es el gobierno del pueblo, aseveración que a su vez ha permitido afirmar, con acierto, que el sistema democrático es aquél que se caracteriza porque el gobierno se deposita en el pueblo, se ejerce por el pueblo y se instituye en beneficio del pueblo.

Siendo tan interesantes, como son, los conceptos antes anotados, resultan insuficientes para resolver adecuadamente la inquietud que prevalece en la materia; en consecuencia, para encontrar respuesta satisfactoria a la interrogante planteada, lo recomendable es consultar los diccionarios especializados de Derecho Constitucional, Teoría del Estado o Ciencia Política o, lo que es mejor aún, acudir a los libros escritos sobre estas ramas del conocimiento humano¹. Sin embargo, siempre será pertinente llamar la atención para señalar que la voz en estudio es anfibológica o multívoca, que su definición o acepción no es única sino múltiple e incluso variable, según sea el tiempo y el lugar al cual se haga referencia, además de tener presente la apreciación del sujeto cognoscente y de su calidad específica de filósofo, sociólogo, politólogo, jurista, economista, político o ciudadano común.

Por otra parte, también es oportuno mencionar, sin ser el aspecto más trascendente para el análisis que se realiza, que en el tiempo presente ya no se conceptúa a la democracia tan sólo como una forma de gobierno o un sistema jurídico-político

¹ Sólo en vía de ejemplo cabe citar el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, la Enciclopedia de la Política de Rodrigo Borja, el Diccionario de Ciencia Política del profesor Andrés Serra Rojas, así como el Diccionario Electoral de CAPEL, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En cuanto a los autores y libros especializados son dignos de mención los siguientes, tan sólo en vía de ejemplo: Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia* y *El Futuro de la Democracia*; Robert Dahl, *La Democracia y sus Críticos* y *La Democracia: Una Guía para los Ciudadanos*; Larry Diamond y Marc F. Plattner (compiladores), *El Resurgimiento Global de la Democracia*; Pablo González Casanova, *La Democracia en México*; William N. Nelson, *La Justificación de la Democracia*; Giovanni Sartori, *¿Qué es la Democracia?* y *Teoría de la Democracia*, y Alain Touraine, *¿Qué es la Democracia?*

de organización del Estado en general y del poder público en especial, sino que, con una connotación mucho más amplia, se concluye que es una manera de concebir al Estado y una forma de ser de la sociedad en su integridad. Así lo establece, por ejemplo, el Artículo 3º, párrafo segundo, fracción II, inciso a, de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que la educación que imparta el Estado debe estar basada en los resultados del progreso científico, en la lucha contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, además de estar regida por un fundamental principio de democracia.

Para disipar cualquier sombra de duda, haciendo una interpretación auténtica de la más alta jerarquía normativa, el Poder Revisor Permanente de la Constitución aclara, en el mencionado precepto constitucional, que se debe considerar «...a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo» mexicano.

En este orden de ideas, es de suma trascendencia tener en mente que, en la actualidad, para afirmar que una república es democrática, no resulta suficiente considerar al pueblo como titular de la soberanía, sino que es indispensable establecer también la vigencia de un auténtico Estado de Derecho, en el cual los gobernantes y gobernados ajusten su conducta invariablemente al sistema jurídico vigente, cuya eficacia social sea una cotidiana realidad palpable y no constituya un simple, frío e inerte conjunto de preceptos jurídicos; que no sea tan sólo declaraciones formales de principios o la exteriorización de buenas intenciones del legislador, plasmadas en letras de molde, útiles exclusivamente para el regocijo de poetas, soñadores, idealistas o cultivadores de la dogmática jurídica.

Se debe enfatizar asimismo que un genuino Estado de Derecho debe estar fincado en los cimientos sólidos del respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los gobernados; en la igualdad jurídica de los seres humanos, sin importar su sexo, raza, filiación política, credo religioso, situación económica, grado de cultura o cualquier otra circunstancia que pudiera motivar alguna

Quid Juris

forma de discriminación, lo cual significa que debe prevalecer, en la cotidiana vida interna del Estado, un verdadero régimen de democracia social.

Sumada a esta situación de respeto social e igualdad jurídica, se debe procurar también la superación personal, económica, cultural y social de todos los gobernados, sin discriminación alguna. En un fidedigno sistema democrático integral del Estado es inconcebible, imperdonable y ofensivo que existan explotadores y explotados; lo deseable es que no haya esos cientos, miles, millones de pobres y, menos aún, de miserables, conviviendo o sobreviviendo al lado de un grupo minoritario de acaparadores de riqueza económica exagerada, lo cual no sólo es antijurídico y opuesto a la aludida democracia constitucional, sino incluso antiético, insultante y contrario a la dignidad humana. En síntesis, para que haya un irrefutable Estado democrático integral, es requisito sine qua non que no existan y coexistan desigualdades económicas extremas, inaceptables e injuriantes o, en otras palabras, es indispensable que prevalezca un Estado caracterizado realmente por su indudable democracia económica.

Aunado a lo antes explicado cabe aseverar que, para que haya un fidedigno sistema democrático integral, resulta necesaria, en la organización del Estado, la existencia de una verdadera división de poderes; entendida como la indispensable y adecuada sistematización y colaboración de funciones y actividades estatales en beneficio del pueblo. Igualmente, es requisito substancial que prevalezca el gobierno de la mayoría, sin mengua del respeto debido a la dignidad y los derechos de las minorías; que se practique un sistema de elección real de los gobernantes, mediante el voto efectivo, universal, personal, intransferible, libre, secreto y directo de los ciudadanos, en elecciones libres, auténticas y periódicas; esto es, que de manera confiable e indiscutible el voto cuente y se cuente; que cada ciudadano-electoral signifique un sufragio efectivo, un voto emitido y contado, de tal suerte que se invista de plena legitimación, política y jurídica, a los ciudadanos electos como representantes del pueblo, lo cual significa que debe haber un auténtico sistema de democracia política-electoral.

En términos generales y conforme a su actual conceptualización,

sólo de esta manera se dará vigencia y eficacia, en la realidad cotidiana de la vida social, económica y política, a la genuina república democrática, representativa y federal, prevista literalmente en la Ley Suprema de la Federación Mexicana.

Por cuanto hace a la democracia electoral, es importante señalar que para lograr que la materia electoral en su conjunto se ajuste invariablemente a Derecho, a fin de que prevalezca o se perfeccione el sistema democrático mexicano, según el personal criterio de quien emita su opinión, es menester tener en mente que en su universalidad, como procedimiento unitario y sistematizado, las elecciones constituyen una actividad fundamental del Estado, pues, por mandato constitucional, tanto la preparación y organización, como la realización y calificación de las elecciones, han sido naturalizadas, en su contexto, como función estatal sometida al vigente sistema jurídico nacional o federal (Art. 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución), para cuya ejecución se deben acatar determinados principios, entre los que cabe destacar los de legalidad y constitucionalidad.

Y es precisamente en este aspecto donde inicia la segunda parte del presente estudio; al tratar de engarzar, como eslabones inseparables de una metafórica cadena jurídico-política, la actuación concreta de los sujetos de Derecho Electoral, dentro de un eficaz ámbito jurídico, con la democracia como sistema jurídico-político de organización del Estado y la impartición de justicia electoral, concebida también como función del Estado, con real existencia y eficacia social, sustentada en un sólido sistema de administración de justicia electoral.

III. JUSTICIA ELECTORAL

Al abordar el tema de la justicia resulta importante recordar que ésta constituye una materia amplia, variada y compleja, que no se reduce, evidentemente, a la ya por sí misma interesante función estatal de impartir justicia electoral por conducto de los tribunales especializados, sino que implica, en sentido amplio, el estudio de todas y cada una de las vías, constitucional y legalmente previstas, para garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones en materia electoral, sin excepción

Quid Juris

alguna, se ajusten invariablemente al principio de legalidad lato sensu.

Es necesario aclarar que la expresión «todos los actos y resoluciones en materia electoral» no es casual, pues significa que el principio de legalidad lato sensu abarca, sin excepción, a los actos electorales en su totalidad, a los realizados por todos los sujetos del Derecho Electoral, ya sean partidos, agrupaciones o asociaciones de carácter político, o bien, ciudadanos en general o candidatos a cargos de elección popular en particular e incluso autoridades, federales, locales o municipales, electorales y no electorales, ya sean legislativas, administrativas o de carácter jurisdiccional, siempre que su actuación trascienda a la materia electoral, como puede ser, por ejemplo, el acto o procedimiento de designación, elección o nombramiento de los miembros de los órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales, de los Estados de la República y del Distrito Federal.

Hablar del principio de legalidad, en sentido amplio, es aludir tanto al principio de constitucionalidad como al de legalidad en sentido restringido, lo cual no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normativa jurídica en vigor o, en otras palabras, acatar las disposiciones jurídicas vigentes en un lugar y tiempo determinados, tanto de orden constitucional como legal u ordinario, haciendo extensivo este principio a la necesidad de ajustar la conducta a lo previsto en algunas disposiciones jurídicas de carácter reglamentario, por ejemplo, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el de los tribunales electorales de cada entidad federativa e incluso a las disposiciones de naturaleza estatutaria, como es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral y el correlativo de cada instituto electoral local.

La vigencia y aplicación de este principio de legalidad lato sensu significa también el cumplimiento puntual de las disposiciones jurídicas emergentes de una declaración unilateral de la voluntad o de un acuerdo de voluntades, como son, verbigracia, los estatutos de los partidos políticos nacionales y estatales, así como los que rigen la vida interna de las agrupaciones políticas de ciudadanos y los convenios de cooperación celebrados entre el Instituto Federal Electoral y los de los Estados y del Distrito Fe-

deral, o bien, los convenios celebrados por los partidos políticos entre sí y con las agrupaciones políticas, con independencia de su denominación, objeto y finalidad.

De la explicación precedente resulta claro inferir que la expresión justicia electoral tiene una connotación demasiado amplia, que no sólo abarca al Derecho Procesal Electoral, sino a otras ramas de la vasta Enciclopedia Jurídica, como son, por ejemplo, el Derecho Procesal Constitucional, el Derecho Penal Electoral, el Derecho Administrativo Electoral y, de manera indubitable, el Derecho Electoral sustantivo.

La veracidad del aserto que antecede se torna evidente si se toma en consideración que la conducta de los ciudadanos mexicanos; de las organizaciones de observadores electorales nacionales; de los ministros de culto religioso; de las asociaciones o agrupaciones de cualquier religión; de las agrupaciones, asociaciones, organizaciones y partidos de naturaleza política; de los observadores o invitados extranjeros; de los notarios públicos; de las autoridades federales, estatales y municipales, electorales y no electorales, así como de los funcionarios partidistas, puede ser castigada con sanción administrativa cuando se concrete alguna de las hipótesis tipificadas legalmente como simples infracciones electorales de naturaleza administrativa.

A lo anterior se debe agregar que la sanción será en los términos del Código Penal Federal o, en su caso, del respectivo Código Penal local, o bien de la misma legislación electoral, cuando la conducta infractora del principio de legalidad lato sensu, independientemente de que sea realizada por un particular, un partido o agrupación política e incluso por una autoridad, electoral o de cualquier otra naturaleza, esté tipificada como delito, ya sea de carácter electoral o general.

En los dos supuestos mencionados, con independencia del carácter formal de la conducta ilícita cometida, ésta puede ser causa de responsabilidad administrativa y civil, en esta última hipótesis, por el daño producido, ya sea de naturaleza estrictamente pecuniaria o incluso de contenido extrapecuniario o moral, quedando la persona responsable, física o moral, en la necesidad jurídica de reparar ese daño, pagando la correspondiente indemnización.

Quid Juris

Por cuanto hace a los actos formal o materialmente electorales, emitidos por las autoridades electorales o no electorales, considerados dichos actos en su esencia, características y efectos, al ser contrarios al principio de legalidad stricto sensu y, en su caso, al de constitucionalidad, al no respetar las formalidades, los plazos y demás requisitos de validez establecidos en la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) o en cualquier otro ordenamiento jurídico aplicable en la materia, pueden ser objeto de impugnación ante las Salas Regionales o la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según sea el asunto particular, a fin de obtener su revocación, modificación, anulación o sustitución, teniendo presente que el órgano jurisdiccional en cita resuelve los asuntos de su competencia con plenitud de jurisdicción, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 6, párrafo 3, de la mencionada Ley de Impugnación Electoral.

Similar situación existe en el orden local, en los términos de la correlativa legislación constitucional, electoral sustantiva y procesal, penal, orgánica jurisdiccional y demás aplicable, vigente en los Estados de la República y en el Distrito Federal.

Asimismo, llenando un vacío legislativo que fue severamente criticado, sobre todo en el pasado reciente, anterior al mes de agosto de 1996, actualmente también se puede controvertir en juicio, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la constitucionalidad de los actos, procedimientos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales, tanto las de carácter federal como de las entidades federativas, ya sea de orden jurisdiccional, administrativo e incluso legislativo, según sea el particular supuesto de procedibilidad del medio de impugnación.

Pero, lo que podría parecer más importante aún, es que ahora se puede ejercer, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad, a fin de controvertir la validez de las Leyes electorales, de carácter federal y local, que infrinjan el principio de constitucionalidad, a juicio de los partidos políti-

cos, nacionales o estatales, en las correspondientes hipótesis de procedibilidad previstas en el propio texto de la Carta Magna, relacionado con la respectiva Ley Ordinaria (Art. 105, fr. II, inciso f, de la Ley Suprema y Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional).

Para concluir esta exposición somera, es importante señalar que está vigente todavía, a pesar de que en la vida real resulta innecesaria, ineficaz y prácticamente inaplicable, la facultad indagatoria concedida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para, en lo que se ha considerado un acto de colaboración de poderes, al mismo tiempo que de coparticipación o de responsabilidad en el control de constitucionalidad de las elecciones y del respeto irrestricto al sistema democrático electoral, investigar, de oficio, los hechos que pudieran constituir violación del voto público, pero únicamente en aquellos casos en que, a su juicio, se pudiera poner en duda la legalidad de todo el procedimiento de elección de los depositarios de alguno de los Poderes de la Unión, que no pueden ser otros que el Ejecutivo y el Legislativo Federal (Art. 97, párrafo tercero, de la Constitución).

Este es, en apretada síntesis, el panorama de la justicia electoral federal lato sensu, conforme a lo previsto en el vigente sistema jurídico mexicano. No obstante, es de suma importancia señalar que no ha sido así desde siempre; que este esquema de la justicia electoral contemporánea es consecuencia de una difícil, lenta, larga y accidentada evolución, para lo cual han tenido que transcurrir aproximadamente dos siglos, a partir de 1812, año en el que empieza la moderna historia político-electoral de México.

Ante esta exposición grosso modo de la justicia electoral mexicana lato sensu, es necesario apuntar que, si se quiere abarcar únicamente la historia de la impartición de justicia por conducto de los órganos jurisdiccionales o tribunales electorales del Estado, resulta incuestionable afirmar que esta historia es totalmente reciente, que empieza a finales del siglo XX, con la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, en 1986.

IV. ELECCIONES, CALIFICACION Y MEDIOS DE IMPUGNACION

Si bien es cierto que el origen de los medios de impugnación en materia electoral, como ha quedado enunciado, se puede ubicar en el año 1812 e incluso poco antes, con la convocatoria a los ciudadanos españoles, de la metrópoli y de las provincias, incluidas aquellas que estaban allende el mar, a fin de elegir a sus diputados para integrar las Cortes de Cádiz, cuyo fruto legislativo fue la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812, en la cual se establecieron procedimientos electorales y medios de impugnación que permitían revisar jurídicamente la elección de electores y diputados; en cuanto al procedimiento electoral que los hubiere llevado al triunfo y la satisfacción de los requisitos de elegibilidad, por parte de los candidatos ganadores, también es verdad que, por regla, esos medios de impugnación se caracterizaron, desde su origen hasta las décadas últimas del siglo XX, esto es, durante un periodo aproximado de 165 años, por ser de naturaleza formal y materialmente administrativa².

El primer intento cierto, desde 1812, para establecer un sistema jurisdiccional de medios de impugnación en materia electoral se hizo hasta 1977, 165 años después de iniciada esta etapa de la historia jurídica, cuando se reformó la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer y resolver el denominado recurso de reclamación, el cual procedía contra actos y resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según lo dispuesto en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre, al tenor del cual el numeral 60, en su parte conducente, quedó como sigue:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que, de acuerdo con las constancias de

² Aun cuando parezca extraña la denominación, desde el punto de vista estrictamente material y con independencia de la rama del Derecho sustantivo a la cual se aplique, se considera recurso administrativo a aquel medio de impugnación legalmente previsto, cuyo conocimiento y resolución corresponde a la propia autoridad responsable, o bien, a su superior jerárquico, según sea el procedimiento establecido en la legislación aplicable en cada caso particular.

En consecuencia, es recurso administrativo-electoral el medio de impugnación previsto en la legislación electoral, cuyo conocimiento y resolución compete al propio órgano, organismo o autoridad electoral responsable, es decir, aquél que realizó o emitió el acto, resolución o procedimiento objeto de impugnación.

mayoría que registre la Comisión Federal Electoral, hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

A pesar del gran avance que, en el sistema de medios de impugnación electoral, significó la institución del recurso de reclamación ante la Suprema Corte, es innegable que también fue motivo de múltiples cuestionamientos, entre las que destacan, en vía de ejemplo, las siguientes interrogantes: ¿Por qué se estableció únicamente la posibilidad de impugnar los actos y resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en cuanto a la calificación de sus miembros? ¿Por qué no se previó la procedibilidad del recurso contra los actos y resoluciones similares del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores? ¿Por qué tampoco se estableció similar medio de impugnación contra los actos y resoluciones de la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, para la calificación de la elección de presidente de la República? Ninguna explicación jurídica hubo ni hay al respecto.

Aunado a los precedentes cuestionamientos críticos, es de señalar que lo más grave no fue la institución de un recurso parcial, excesivamente limitado en sus hipótesis de procedibilidad, sino el hecho de no haber reconocido a la Suprema Corte de Justicia su carácter de máximo órgano jurisdiccional de la Federación; en no haber otorgado a la reclamación la naturaleza de auténtico medio jurisdiccional de impugnación electoral y en no haber concedido a la resolución de la Corte la naturaleza jurídica de genuino acto de autoridad, de verdadera sentencia, con efectos

Quid Juris

vinculatorios para el partido político recurrente y para el Colegio Electoral responsable, pues, de su régimen constitucional y legal se conoce que, interpuesto el recurso de reclamación, analizado por la Corte el caso particular y emitida la resolución correspondiente, el impugnado Colegio Electoral de la Cámara de Diputados podía tomar en consideración lo resuelto por el Máximo Tribunal de la República y acatar la decisión en sus términos o simple y sencillamente ignorarla, como si no existiera, emitiendo un nuevo acto o resolución similar al impugnado, sin que ello constituyera ilícito alguno, con independencia, por supuesto, de sus eventuales consecuencias políticas.

Por éstas y muchas razones más, los críticos del comentado recurso de reclamación electoral sostuvieron que, en este supuesto, el Máximo Tribunal de la República perdía su augusta majestad y descendía del alto sitial en el que siempre se le ha considerado, porque en el conocimiento y resolución de esta impugnación no funcionaba como una auténtica Corte de Justicia y, menos aún, con la calidad de Supremo Tribunal, debido a que sus decisiones no eran vinculatorias y su cumplimiento quedaba al libre arbitrio del Colegio Electoral impugnado, sujeto únicamente a la buena voluntad de éste, asumiendo los fallos de la Corte, en esta materia, la calidad de simples opiniones o recomendaciones de carácter moral, fincadas tan sólo en la fuerza ética de su buen nombre y prestigio.

Esta situación histórica, que tanto inquietó a juristas, políticos, politólogos y ciudadanos en general, pero que poca o ninguna trascendencia significó para el sistema jurídico-político de auto-calificación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, prevaleció hasta 1986, año en el cual, por decreto de 11 de diciembre, publicado en el Diario Oficial el inmediato día 15, se reformó una vez más el Artículo 60 de la Constitución, se derogó el comentado recurso de reclamación y se estableció, por mandato del Poder Revisor Permanente de la Constitución, la necesidad jurídica, a cargo del legislador ordinario, de instituir, en la respectiva Ley reglamentaria, un tribunal, un órgano jurisdiccional especializado, con facultades para conocer y resolver las impugnaciones de los partidos políticos, promovidas contra los actos y resoluciones de los organismos electorales federales,

realizados en el desarrollo de un procedimiento electoral.

Con la reforma en cita, el mencionado precepto constitucional, en sus párrafos primero y último, en su parte conducente, quedó conforme al texto siguiente:

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además, establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen, e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

En cumplimiento del mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió, por decreto de 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1987, el respectivo Código Federal Electoral, en el cual se instituyó expresamente al Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, determinando su ámbito de competencia, acotado en el conocimiento y resolución de los denominados recursos electorales de apelación y queja.

El recurso de apelación procedía exclusivamente contra los actos y resoluciones definitivos de los organismos electorales, emitidos en la etapa preparatoria del procedimiento electoral, es decir, en la etapa previa a la jornada electoral. En esta hipótesis, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal resolvía en única instancia, de manera definitiva e inatacable, razón por la cual sus sentencias no eran impugnables por vía alguna, adquirirían naturaleza y autoridad de cosa juzgada, aun cuando no hubiera disposición expresa que así lo estableciera formalmente.

El recurso de queja, en cambio, también en un proceso uniinstancial, sólo era procedente en la etapa posterior a la realización de la jornada electoral; tenía por objeto la impugnación de la

Quid Juris

validez de la votación recibida en una o más mesas directivas de casilla, de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, así como la validez de una elección, por las causales específicas previstas en el Código Federal Electoral. No obstante la finalidad legal expresa de este medio de impugnación electoral, la nulidad no podía ser declarada por el Tribunal, sino exclusivamente por el Colegio Electoral competente para calificar la respectiva elección, el cual constituía la «última instancia» en la calificación electoral, por disposición literal, aun cuando no acertada, del Artículo 60 constitucional, como ha quedado precisado con antelación.

Por otra parte, cabe señalar que el legislador ordinario no comprendió la envergadura del mandato contenido en el párrafo último del transcrito Artículo 60 de la Ley Suprema, razón por la cual tergiversó el verdadero sentido de lo previsto por el Poder Revisor Permanente de la Constitución y determinó literalmente, en el Artículo 352 del Código Federal Electoral de 1986, que el nuevo órgano estatal de administración de justicia electoral fuese formalmente de naturaleza administrativa y de carácter autónomo, competente para conocer de los recursos de apelación y queja, que hicieran valer los partidos políticos interesados. El enunciado Artículo 352 era al tenor literal siguiente:

El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código.

Debido al texto de la precitada disposición legal y al dictamen de 24 de noviembre de 1986, emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, sobre la iniciativa de reformas constitucionales enviada por el presidente de la República en fecha 3 del mismo mes y año, surgió el equívoco, según el punto de vista estrictamente material, de considerar al Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, con reiterada frecuencia, como un tribunal u organismo de naturaleza administrativa y, lo que es peor aún, como una parte integrante o dependiente del Poder Ejecutivo Federal, alejado totalmente, en esta concepción errónea, de una real autonomía orgánica y funcional.

A lo expuesto con antelación se debe agregar que la crítica fundamental a las reformas constitucionales y legales de 1986-1987, en materia de justicia electoral, se hizo consistir en que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, emitidas al resolver los recursos de queja, quedaron sujetas a la revisión y posible modificación, revocación o confirmación de los Colegios Electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual significa que lo analizado y resuelto por los juristas que integraron el Tribunal Electoral quedó sometido a los intereses personales, partidistas o de grupo, de los directamente afectados, así como a la libre decisión de los políticos quienes, al calificar las elecciones federales de 1988, ejercieron ampliamente y a satisfacción las aludidas facultades de modificación y revocación de las sentencias, que les fueron constitucionalmente otorgadas.

Debido al mencionado sistema mixto -jurídico-político- de calificación electoral vigente en 1988, las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, al resolver los recursos de queja interpuestos con motivo de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, ninguna eficacia jurídica tuvieron y, lo que es peor aún, tampoco trascendieron eficazmente al mundo de la política.

Esa elección federal, de análisis y discusión inacabada incluso a la presente fecha, especialmente en cuanto al presidente de la República, determinó una nueva reforma y adición de, entre otros, los Artículos 41 y 60 de la Ley Suprema de la Federación, según decreto del Poder Revisor Permanente de la Constitución, emitido el 4 de abril de 1990, publicado oficialmente el día 6 del mismo año.

Con esta nueva reforma y adición constitucional, se determinó la abrogación del comentado Código Federal Electoral y la correlativa expedición del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según decreto de 14 de agosto de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación

3 Conforme a lo establecido en el Libro Sexto del original texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Tribunal Federal Electoral, de 1990 a 1993, se organizó con cinco Salas Regionales Uniinstanciales, una por cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide la población y el territorio nacional, para la elección de diputados al Congreso de la Unión, por el principio de representación proporcional.

La Sala Central, correspondiente a la primera circunscripción plurinomial, con sede en el Distrito Federal, era de carácter permanente; las restantes cuatro Salas Regionales, con sede en Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca, eran de carácter temporal; únicamente se instalaban y funcionaban durante el año del procedimiento electoral ordinario, a cuya conclusión entraban en receso, para volverse a instalar hasta el siguiente procedi-

Quid Juris

al día siguiente, lo cual tiene trascendencia extraordinaria en el ámbito de la justicia electoral, pues se derogó la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y se estableció, en cambio, no sólo institucional sino literalmente, en la Ley Suprema de la República, al Tribunal Federal Electoral, cuya estructura y competencia específica se desarrolló en el enunciado nuevo Código Electoral.

También a nivel constitucional se previó la institución de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, directamente vinculado con el calendario electoral federal, la división geodemográfica de la República Mexicana para efectos electorales y la estructura orgánica del recién creado Instituto Federal Electoral que, con personalidad jurídica propia, unidad estructural, mejor integración, organización administrativa des-concentrada y, por ende, con ámbito de competencia nacional o federal, así como en las entidades federativas, distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales, substituyó a la ya caduca y controvertida Comisión Federal Electoral.

Para el conocimiento y resolución de los medios de impugnación se otorgó competencia al Instituto Federal Electoral, pero únicamente en cuanto a los recursos de naturaleza administrativa. Para el conocimiento y resolución de los medios de impugnación de carácter jurisdiccional se concedió competencia exclusiva al Tribunal Federal Electoral, a través de sus cinco Salas³.

Estos progresos significativos en materia de justicia electoral se vieron empañados, no obstante, con la subsistencia de la facultad de revisión, modificación y revocación de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal Electoral, conservada para los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, a los cuales se reiteró su calidad de «última instancia» en la calificación de la elección de diputados y senadores; disposición que no sólo constituyó un gran desacierto, sino un dislate, conforme al adecuado uso del lenguaje jurídico, ya que

El conocimiento y resolución de los medios de impugnación interpuestos con motivo de la celebración de elecciones extraordinarias era de la competencia exclusiva de la Sala Central del Tribunal, con independencia de la fecha y distrito electoral uninominal o entidad federativa en que se llevaran a cabo.

4 Es importante destacar que de 465 sentencias emitidas por las cinco Salas (una Central y cuatro Regionales) del Tribunal Federal Electoral, durante el procedimiento electoral federal ordinario de 1991, sólo en cuatro casos «en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se discrepó del sentido de las resoluciones del Tribunal»; no obstante, la discrepancia en ningún asunto fue substancial, motivo por el cual no se modificó el fondo de sentencia alguna.- Memoria 1991. Tribunal Federal Electoral. México, D.F., 1992. P. 287.

no puede haber última instancia ahí donde no hay primera o segunda instancia.

Además, en rigor científico o metodológico, tampoco pueden existir diversas instancias entre órganos de autoridad que no forman parte de la misma unidad jurisdiccional, esto es, que no constituyen elementos jerárquicamente diversos del mismo tribunal y menos aún si pertenecen a diversos órdenes de organización del poder público, para el ejercicio de la soberanía popular, como es el caso de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, que eran órganos político-legislativos ubicados en el ámbito estructural del Poder Legislativo, a diferencia del Tribunal Federal Electoral, en el corto periodo de su existencia (1990-1996), que era no sólo autónomo para dictar sus fallos, sino totalmente independiente, al no formar parte de la estructura orgánica de alguno de los tres clásicos Poderes de la Federación.

En descargo del Poder Revisor Permanente de la Constitución se debe decir que, con acierto parcial, restringió las facultades revisoras de los órganos político-electorales del Congreso Federal. A diferencia de la gran libertad de actuación prevista durante el periodo 1986-1990, previo a las reformas en comento, en el nuevo texto constitucional se limitó expresamente la posibilidad de modificar y revocar las sentencias del Tribunal Federal Electoral a aquellos supuestos en que hubieren sido emitidas contra Derecho, siempre que así lo consideraran y votaran las dos terceras partes de los miembros presentes del respectivo Colegio Electoral⁴.

Si bien las mencionadas reformas de 1990 dieron mayor y mejor organización a la administración de justicia electoral, el movimiento reformador no se detuvo ahí, como tampoco la tendencia juridizadora de las controversias político-electorales de

5 Por definición legal, el procedimiento electoral, incorrectamente denominado «proceso» por el legislador, se dividía en cuatro etapas: Preparación de la elección, Jornada electoral, Resultados y declaraciones de validez de las elecciones y Calificación de la elección de presidente de la República (Art. 174, párrafo 2, del CFIPE, vigente de agosto de 1990 a noviembre de 1996).

6 La excepción más importante se dio durante el régimen centralista, bajo la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes, como se explica en diverso estudio del autor, intitulado «Apuntamientos Sobre la Evolución de la Justicia Electoral en México», consultable en: Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana. Seminario Internacional Sobre Resolución de Conflictos Electorales. San José, Costa Rica, marzo del 2000. Edición de Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Instituto Federal Electoral.

Quid Juris

trascendencia jurídica, surgidas al fragor de los procedimientos electorales en sus diversas etapas⁵.

En consecuencia, durante 1993 se reformaron una vez más los artículos 41 y 60 de la Ley Suprema de la Federación consolidando, en la más alta jerarquía legislativa del país, la existencia, naturaleza y ámbito de competencia del Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional elevado al rango de máxima autoridad en la materia, organizado no sólo en Salas Regionales, sino además con una temporal Sala de Segunda Instancia, única facultada para revisar y, en su caso, confirmar, modificar o revocar las sentencias dictadas por las aludidas Salas Regionales, al resolver el fondo del litigio planteado en los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos, a fin de impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo, así como la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Tema de análisis especial es el otro aspecto relevante de la reforma de 1993, consistente en el hecho de haber otorgado al Instituto Federal Electoral, por conducto de sus consejos distritales y locales, la facultad de calificar jurídicamente la elección de diputados y senadores, respectivamente, derogando con estas reformas el añejo sistema de autocalificación política de los miembros del Poder Legislativo Federal, dando por concluido formalmente un largo capítulo de la historia político-electoral mexicana que prevaleció, como regla, durante 181 años, desde 1812 hasta 1993.⁶

El recién instituido sistema de heterocalificación mixta de las elecciones quedó caracterizado por ser, en su primera fase, de naturaleza administrativa y estrictamente jurídica, a cargo de los respectivos consejos distritales y locales del Instituto Federal Electoral, otorgando de manera excepcional, en el segundo aspecto, facultades de intervención al Tribunal Federal Electoral, en su calidad de supremo órgano jurisdiccional en la materia, pero única y exclusivamente para conocer y resolver el recurso de inconformidad, en aquellos casos jurídicamente controvertidos en los que, a juicio de los partidos políticos, pudiera existir trasgresión al principio de legalidad lato sensu.

No obstante los merecidos comentarios elogiosos que se

puedan expresar sobre las mencionadas reformas constitucionales y legales, lo cierto es que los resultados obtenidos con el nuevo cúmulo de facultades previsto para el Tribunal y la también novedosa estructura interna del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral federal no fueron suficientes para dejar plenamente satisfechos a los partidos políticos, politólogos, políticos y ciudadanos en general; por ende, en 1996 y por enésima ocasión, se reformaron diversos preceptos de la Constitución, según decreto de 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial al día siguiente.

En los términos del nuevo decreto de reformas, derogaciones y adiciones constitucionales de 1996, se incorporó el Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la preestablecida calidad constitucional de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepción hecha de todo lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad que, en virtud del decreto en comento, actualmente pueden ejercer los partidos políticos, entre otros sujetos legitimados, a fin de plantear cualquier contravención de las Leyes electorales, federales o locales, con lo previsto en la Constitución General de la República. Cabe señalar que el conocimiento y resolución de estas acciones de inconstitucionalidad es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Arts. 94, párrafo primero; 99, párrafo primero, y 105, fracción II, inciso f, de la

7 Por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, asumido en sesión extraordinaria celebrada el 31 de julio de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día 12 de agosto, la población y el territorio nacional, para la elección de diputados federales de mayoría relativa y de representación proporcional, para la jornada electoral a relizar en 1997, se dividieron en 300 distritos electorales uninominales y 5 circunscripciones plurinominales, comprendiendo estas últimas las siguientes entidades federativas: La primera, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la segunda, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la tercera, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la cuarta, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala y, la quinta, Guerrero, México y Michoacán. Como ciudades cabecera de circunscripción se designaron, respectivamente, a: Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Ciudad de México, Distrito Federal y Toluca.

Mediante diverso acuerdo asumido en sesión extraordinaria celebrada el 22 de septiembre de 1999, publicado oficialmente el inmediato día 30, se determinó conservar la misma división de la población y el territorio nacional para la elección federal ordinaria del 2000, decisión que se reiteró por el aludido Consejo General, mediante acuerdo de 30 de enero de 2002, para la elección ordinaria de 2003.

En cambio, para la elección federal a realizar en 2006, según acuerdo del 11 de febrero del 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día 2 de marzo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral instruyó a la Junta General Ejecutiva para que, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a más tardar en el mes de septiembre del año 2005, presente el proyecto de determinación del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y señale la capital de la entidad federativa propuesta para ser cabecera de la respectiva circunscripción.

Por otra parte, por disposición expresa de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la sede de la Sala Superior es el Distrito Federal y las de las cinco Salas Regionales son las precitadas ciudades capitales

Constitución).

Congruente con el nuevo texto de los respectivos preceptos constitucionales, mediante diverso decreto de 19 de noviembre de 1996, publicado oficialmente el inmediato día 22, el legislador ordinario reformó y adicionó el contenido de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual ha estructurado orgánicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con cinco salas regionales, una por cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, todas de carácter temporal, que sólo se instalan y funcionan durante el desarrollo de los procedimientos electorales federales, ordinarios y extraordinarios, para entrar en receso a su conclusión, además de tener una Sala Superior, de carácter permanente⁷.

Las Salas Regionales del actual Tribunal Electoral son órganos jurisdiccionales de única instancia, en el conocimiento y resolución del recurso de apelación, de su exclusiva competencia, según lo previsto en la precitada Ley Orgánica y en la citada Ley de Impugnación Electoral. En cambio, en el conocimiento y resolución del juicio de inconformidad, que procede exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez, con la finalidad de controvertir las determinaciones de las autoridades electorales federales, que sean violatorias de normas constitucionales o legales, relativas a la elección de senadores y diputados al Congreso de la Unión, las Salas Regionales son tribunales de primera instancia, en los términos de la mencionada Ley General. En este último supuesto, actúan como Salas de Primera Instancia, ya que las sentencias que emiten para resolver el fondo de la litis planteada, en inconformidad, son impugnables mediante el recurso de reconsideración, cuyo conocimiento y resolución, en segunda y última instancia, es facultad exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral (Arts. 49 y 61 de la LGSMIME).

Asimismo, es oportuno mencionar que, por regla, la Sala Superior del Tribunal Electoral actúa como órgano jurisdiccional de única instancia en los asuntos de su competencia, excepción hecha del conocimiento y resolución del aludido recurso de reconsideración, promovido en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, al resolver los juicios de inconformidad de su competencia, supuesto en el cual ac-

túa como tribunal de alzada o Sala de Segunda Instancia. Por tanto, resulta evidente señalar que las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Electoral, con la salvedad ya precisada, son definitivas e inatacables y que, por ende, adquieren la naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

Del amplio haz de facultades otorgado, constitucional y legalmente, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, cabe destacar el conocimiento y resolución del juicio de revisión constitucional electoral, el cual procede para controvertir los actos, procedimientos y resoluciones, de carácter definitivo y firme, emitidos por las autoridades de los Estados y el Distrito Federal, competentes para preparar, organizar, realizar y calificar las elecciones de gobernador y jefe de gobierno, diputados locales, ayuntamientos municipales y jefes de demarcación territorial, así como los actos, procedimientos y resoluciones, definitivos y firmes, emanados de las autoridades competentes para resolver las impugnaciones que se hagan valer con motivo de las elecciones locales y municipales, realizadas en las diversas entidades de la República, para el supuesto de que violen algún precepto de la Constitución Federal y puedan ser determinantes para el desarrollo del respectivo procedimiento electoral o para el resultado final de la elección, además de ser posible, material y jurídicamente, la reparación solicitada, siempre que sea factible esta reparación antes de la fecha fijada, en la legislación de cada entidad, para la instalación de los órganos colegiados o la toma de posesión de los funcionarios electos (Arts. 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución; 186, fracción I, inciso c, de la LOPJF y 86 de la LGSMIME).

En este orden de ideas, no obstante las necesidad de realizar algunas adecuaciones legislativas, es factible aseverar que, actualmente, el panorama de la justicia electoral luce casi íntegro; que la vigencia eficaz de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como de las organizaciones, agrupaciones y partidos políticos, está garantizada casi a plenitud, a través de:

- 1) Los medios de impugnación de los actos, procedimientos y resoluciones electorales de las autoridades federales y estatales e incluso de los partidos políticos;
- 2) La acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, federales y locales;
- 3) De la investigación y sanción de los hechos constitutivos de

Democracia, Libertad y Buen Gobierno. La tarea política pendiente en la óptica del Partido Acción Nacional

Sen. César Jáuregui Robles*

Se avecina un nuevo proceso electoral y en el escenario se presentan ya como precandidatos diferentes opciones surgidas de todos los institutos políticos.

Los mecanismos de selección de cada uno de los abanderados a la presidencia de la República y de legisladores al Congreso de la Unión son distintos en cada partido y, no obstante ello, hay un dato que en nuestra democracia es alentador: Resulta incierto el conocimiento de quiénes serán los candidatos de sus respectivos partidos, hasta en tanto no se agoten los procedimientos internos.

Sin embargo, un hecho negativo derivado del adelantamiento de las campañas es que el proselitismo y la propaganda electoral hoy exhibida carece de la formulación de propuestas de solución a los múltiples problemas del país.

En efecto, en busca de ganar adeptos se ha privilegiado la mercadotecnia política que destaca la imagen y el querer del candidato, por encima de la aridez que en no pocas ocasiones conlleva el cómo se da solución a los temas de inquietud de los mexicanos.

(*) Senador de la República por el Estado de Chihuahua

Quid Juris

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) garantiza que tal situación no tenga carácter permanente, pues obliga a los partidos y sus candidatos a enarbolar a través de una Plataforma Electoral las herramientas o instrumentos de respuesta frente a la problemática nacional.

En el caso del Partido Acción Nacional aún no existía la obligación de presentar un catálogo o agenda sobre temas políticos, cuando ya se entregaba a la población como oferta de campaña, la visión de este partido sobre el ejercicio de Gobierno.

En efecto, desde 1943 los candidatos a diputados al Congreso Federal postulados por el PAN sostenían, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- La AUTONOMIA MUNICIPAL verdadera, estableciéndose además de la organización eficaz del Cabildo, la responsabilidad de los funcionarios sobre su administración.

- La AGREMIACION DECOROSA Y UTIL de los trabajadores, sin merma de sus libertades esenciales, con estructuración y participación verdaderamente democrática, y desde luego con responsabilidad precisa de los órganos de dirección con respecto a los agremiados.

- La aprobación de una LEY DEL SERVICIO CIVIL que definiera y garantizara la posición de los empleados públicos, permitiendo su mejoramiento verdadero, los libre de la indignidad y de la explotación de un falso sindicalismo y asegure la decorosa prestación de los servicios públicos.

- Reforma del REGIMEN ELECTORAL para garantizar la existencia y el funcionamiento responsable de las organizaciones permanentes que estructuren la opinión pública y para asegurar de verdad la libertad del sufragio y su efectividad como expresión auténtica de la voluntad nacional.

- Establecer el DECORO DEL CONGRESO para dotarlo de la capacidad para cumplir con la elevada función que le compete.

Finalmente, apuntaban a LOGRAR LA LIMPIEZA y DIGNIDAD EN LA VIDA PUBLICA con PLANTEAMIENTO VERDADERO DE LOS PROBLEMAS NACIONALES con real y exclusiva subordinación a las exigencias del BIEN COMUN.

El paso del tiempo no es óbice para reconocer que, si bien algunas de las propuestas ya han sido acreditadas, la mayoría

siguen teniendo vigencia y requieren de su permanente perfeccionamiento.

Tal es el caso del servicio civil de carrera que se ha concretado en la administración del presidente Fox con la Ley del Servicio Profesional de Carrera o la necesaria rendición de cuentas que debe seguir al proceso de transparencia iniciado por el gobierno panista, con la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es fundamental para el ciudadano encontrar vínculos entre lo ofertado y lo llevado a cabo si se adquiere el privilegio de servir a los demás desde el poder.

Este ejercicio de coincidencia entre el decir y el hacer establece la congruencia entre el plan previamente establecido y los hechos verificables.

Cabe aclarar que la plataforma también tiene alcances limitados, pues al no existir una mayoría legislativa determinante, es menester buscar acuerdos y consensos donde debe darse la necesaria cesión de posicionamientos para acreditar un buen gobierno con la coalición de diversas políticas sobre los distintos temas.

Así vista la plataforma, es una guía de orientación que dirige las políticas públicas al establecimiento de la agenda nacional, pero nunca una camisa de fuerza que limite el accionar de las autoridades electas, generando un inmovilismo o parálisis totalmente indeseable.

El arribo al Poder Ejecutivo de Vicente Fox tiene varios significados, como las expectativas enormes de una sociedad urgida por transformar al sistema político y alcanzar una patria ordenada y generosa. Sociedad impaciente de cambios inmediatos que no son humanamente posibles en el corto plazo.

Desde la justa dimensión de lo posible podemos afirmar que el avance del país en materia política durante esta transición ha sido significativo. Los logros del presidente Fox y los legisladores panistas en materia de democracia y buen gobierno han sido importantes y pavimentan el camino para el continuo mejoramiento de un gobierno al servicio de la gente y promotor del bien común.

El régimen de libertades se ha ensanchado y sus beneficiarios

Quid Juris

son los actores políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos. La libertad de expresión no tiene frenos ni económicos ni políticos. Los medios dejaron de ser el ministerio de información del régimen.

La autonomía de los Estados y Municipios se ha acrecentado, a raíz de la desaparición de la Presidencia imperial que controlaba a los gobernadores de su partido y éstos a los alcaldes. Los virreyes, como los llamó Efraín González Morfín, dejaron de ser subordinados del presidente para asumir su papel de ejecutivos estatales. Hoy se agrupan en asociaciones que son interlocutores ante el Gobierno Federal y expresan sus opiniones reflejo de las necesidades de sus comunidades.

La división de poderes es una realidad cotidiana, el sistema de pesos y contrapesos ha operado en forma permanente y de él han surgido indiscutiblemente poderes públicos independientes y soberanos. Como un órgano sui géneris de poder, el Congreso legisla por sí y ha sido un elemento incisivo y no pocas veces punzante al Ejecutivo; su capacidad de iniciativa le ha permitido diseñar políticas públicas. Un Judicial que en materia de conflictos de poderes ha dado la razón a uno como a otro, ha ganado respetabilidad en la escena nacional. El presidente recobró su dimensión constitucional. El poder está sujeto a control por el poder instituido. La República es realidad y no entelequia conceptual ni referencia demagógica.

El sistema de partidos se ha mejorado y observamos el crecimiento de las principales fuerzas en la mayoría del territorio nacional. Vivimos continuamente elecciones competidas y competitivas lo que refleja la pluralidad creciente en el país.

En 1946 nuestra plataforma planteaba: «Las circunstancias actuales... demandan con urgencia un esfuerzo por establecer los principios y las instituciones de común aceptación que hagan posibles la paz y la convivencia tranquila y ordenada, base de todo empeño ulterior de mejoramiento y de lucha por la realización de programas u objetivos más amplios de renovación política y de reforma social, a fin de asegurar la unidad nacional auténtica, preservar la paz orgánica y obtener la colaboración nacional indispensable para resolver los problemas patrios tradicionales...»

No sólo se ha permitido que la vida política se encauce en el orden democrático sino que se han establecido instrumentos para ahondar la vida democrática del país. Son los casos de la transparencia y el servicio civil de carrera.

La transparencia en las políticas gubernamentales, como en las adquisiciones y las inversiones públicas, ha sido una de las novedades que el nuevo régimen ha impulsado para el bien del país. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información ha permitido al ciudadano conocer qué hace la autoridad y cuáles son sus razones para ello. La transparencia ha permitido a los medios de comunicación informar y ejercer el papel de crítico del poder.

Esta novedad es congruente con una vieja demanda de Acción Nacional; desde su primera plataforma legislativa del ya lejano año de 1943 la planteó con claridad meridiana: «Es necesario un régimen eficaz para la rendición de cuentas de los fondos y negocios públicos para la precisión y exigencia de responsabilidades». Veinte años después, otra plataforma presidencial volvería a exigirla como una de las condiciones para la reforma política: «Libertad de acceso a las fuentes y medios de información, sin más restricciones que las requeridas por la seguridad pública y el respeto a los derechos de terceros».

Necesitamos transformar la cultura política y terminar con el espíritu de facción que aún pervive. Privilegiar la política como medio de resolver diferencias y alcanzar acuerdos, manteniendo el interés general por encima del particular en las relaciones entre los actores políticos. Una cultura en donde la libertad conlleve a la responsabilidad.

La libertad de expresión de los medios se ha visto seducida por el escándalo y no por el análisis concienzudo de los problemas y la evaluación de las soluciones a escoger. Se desdeña todo aquello que no de raiting. Vivimos una hoguera de asombros que distrae de los verdaderos problemas y soslayamos las causas de los problemas por vivir el desenfreno del morbo mediático. Los escándalos, las guerras sucias y las gracejadas de los actores políticos aturden a la sociedad y la política pierde interés. Vive la sociedad en un cautiverio mediático, mientras los problemas crecen sin ninguna contemplación.

Quid Juris

No puede haber una real participación política de la sociedad mientras no exista un debate público extenso que permita entender la complejidad de los problemas sociales. El debate entre las élites en las comisiones legislativas o en las oficinas gubernamentales, las opiniones editoriales o las posiciones de los organismos sociales no bajan al nivel del pueblo.

La oposición democrática no es una apuesta en contra de todo sino debe ser desde diversos aspectos constructiva, como dijera hace más de cuarenta años Adolfo Christlieb Ibarrola. La diferencia es saludable cuando la motivación es legítima y auténtica; lo contrario es mezquindad. Acción Nacional no ha tenido empacho en asumir su responsabilidad y alcanzar acuerdos con otras fuerzas políticas y lo hizo tanto como oposición como siendo gobierno.

Los cambios logrados aún no erigen las virtudes sociales y políticas necesarias para que la vida democrática sea un esfuerzo de mejora social y política continua. Un ejemplo lo podemos ver en las llamadas reformas estructurales que el presidente Fox propuso desde su toma de posesión que han sufrido el desdén de otras fuerzas políticas con la pretensión de que queden el olvido: La laboral, fiscal, energética, la de Pensiones del Estado y la de seguridad. Unas fuerzas son movidas por afanes restauratorios y otras cerradas en el maximalismo político del todo o nada; ambas le apostaron al fracaso del Gobierno para conseguir el apoyo electoral que les permitiera el ascenso o el regreso al poder.

Hace cuarenta años nuestra plataforma presidencial afirmaba: «La oposición, en una democracia, no es una fuerza negativa ni un obstáculo indefinido frente a la acción gubernamental». La oposición que toma en cuenta las razones del Gobierno y se abre a las aspiraciones del país, fortalece el consenso social y la unidad nacional. Esta actitud no se ha visto en la oposición actualmente, cuya actitud en la realidad ha sido la no cooperación.

La cultura política debe fortalecer el oficio del ciudadano para que éste sea permanentemente solidario y colaborador activo en el bienestar del país asumiendo cada persona el rol que le corresponde, tanto en su contribución en los recursos públicos como en su oposición a la corrupción, que es una de nuestras lacras a desterrar.

No sólo la miopía y la mezquindad han impedido lograr acuerdos que cristalicen en Leyes promotoras del desarrollo del país, sino también el diseño institucional ha favorecido la incertidumbre, la inmovilidad y el continuo conflicto político.

El momento actual reclama consolidar lo conseguido por un lado y, por el otro, seguir en el intento por alcanzar una democracia eficaz. Para ello es necesario equilibrar los poderes de manera que se evite que un poder se convierta en rehén de los otros. Requerimos que las Leyes incentiven los acuerdos y la negociación.

Por ello, rescatando la propuesta original de los pioneros que nos antecedieron en el quehacer político y sobre todo teniendo en cuenta el acreditamiento de los logros que el candidato Vicente Fox ofertó en la campaña, es oportuno destacar las acciones y propuestas que constituyen hoy la «carta de navegación» que en materia de democracia, libertad y buen gobierno presentará a la ciudadanía el Partido Acción Nacional.

Rediseño institucional

El presidente Fox, en su discurso del 5 de febrero del 2001, manifestó la conveniencia de una reforma general de la Constitución a la luz de la nueva realidad política del país. Viejos constitucionalistas como Emilio Rabasa hicieron notar que el diseño institucional no era el más adecuado para una democracia estable.

La experiencia vivida a partir de 1997 de gobiernos divididos muestra la dificultad entre las fuerzas que integran el Congreso al consenso y esa dificultad se presenta también entre el Legislativo y el Ejecutivo. Vivimos un gobierno congresional dentro de un sistema presidencial, de ahí la necesidad de afinar las facultades de los poderes para que haya formas de cooperación entre ellos, a través de un rediseño institucional que equilibre las fuerzas de los tres poderes.

Reformas al Poder Legislativo

El Poder Legislativo tiene una estructura que no ayuda a los

Quid Juris

acuerdos. Por otra parte, la normatividad jurídica está llena de lagunas que en la práctica causan confrontaciones con otros poderes, fundamentalmente el Ejecutivo. Para transformar tal situación Acción Nacional propone los siguientes cambios:

Reducir el tamaño de la Cámara de Diputados y Senadores con la finalidad de permitir una más ágil toma de decisiones. Para ello se propone disminuir su integración a 400 diputados, en donde 300 serían de mayoría y 100 de representación proporcional. En el Senado se eliminarían los legisladores de representación proporcional

Permitir la evaluación de los legisladores por parte de la ciudadanía a través de la admisión de su reelección consecutiva, para que el ciudadano sancione a aquellos representantes que hayan asumido posturas contrarias a los intereses de sus comunidades o premie a quienes hayan representado correctamente a sus comunidades.

Ampliación de los periodos de sesiones del Congreso, a fin de dedicar tiempo específico a la glosa y análisis del Informe Presidencial. De esta manera, el control del Legislativo hacia el Ejecutivo se mejoraría de una manera importante.

Instituir el referéndum y el plebiscito en materias específicas que impacten en cambios constitucionales y previa adhesión de un número significativo de ciudadanos que apoyen la iniciativa. Esto permitirá romper el impasse entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Transparentar los gastos de los grupos parlamentarios respecto de las cantidades que destinan a asesoría, consulta profesional o gestoría, como cualquier tipo de gasto administrativo que realicen, al igual que las cantidades que destinan a sus fundaciones, a fin de que el escrutinio público llegue hasta este nivel del Legislativo.

Limitar la figura del fuero a la protección de la función y no del legislador; excluir de este privilegio constitucional los casos de flagrancia y precisar que en los casos de la sustitución del legislador por permiso se termine el fuero.

Crear los reglamentos interiores de ambas Cámaras, a fin de que se modernicen e incluyan entre otros supuestos los casos de conflictos de intereses en que puedan incurrir los legisladores

durante su encargo y de relevancia a las comisiones legislativas para que éstas jueguen un papel más significativo.

Certidumbre en el proceso presupuestal. Establecer la figura de la reconducción presupuestal en los casos en que el Congreso no haya aprobado el presupuesto en la fecha señalada por la Constitución. Fijar gastos multianuales y gastos comprometidos que no podrán modificarse a discreción ni por el Ejecutivo ni por el Legislativo.

Dar facultades a la Cámara de Senadores para que participe en la discusión y votación del Presupuesto de Egresos y la cuenta pública.

Reformas al Poder Ejecutivo

Tradicionalmente México vivió Ejecutivos fuertes que avasallaban a los otros poderes. La causa de tal situación surgió de situaciones extralegales. En el momento en que desaparece la Presidencia imperial, el poder del Ejecutivo ajustado al modelo constitucional sufre una serie de limitaciones, ya que no puede convocar al pueblo para que arbitre frente a diferencias con el Legislativo; tampoco puede convocar a elecciones adelantadas cuando la parálisis legislativa le impida llevar a cabo sus programas de gobierno. Con el fin de equilibrar a este poder se propone:

Otorgar al presidente facultades para dictar decretos en aquellas materias en que, habiendo sido enviadas iniciativas al Congreso, éste no las haya discutido en ambas cámaras durante el periodo ordinario o el siguiente en el que fueron presentadas.

Regular materias como el veto y la publicación de Leyes. Estableciendo el veto general y el particular a una iniciativa o a un decreto del Congreso. También, determinar con precisión los tiempos de publicación de Leyes y la responsabilidad en caso de su incumplimiento.

Establecer un claro procedimiento para la sustitución presidencial, procurando que se haga en personas del mismo partido al que obtuvo el triunfo en la última elección presidencial.

Crear una nueva Ley de Radio y Televisión, a fin de que se promueva la competencia económica de las empresas mediáti-

Quid Juris

cas. Darle racionalidad a los permisos y concesiones que otorga el Gobierno Federal siguiendo como pauta en la materia los criterios internacionales. Asimismo, dar cabida al derecho de réplica en los medios.

Reformas al Poder Judicial

El Poder Judicial, como garante de la Constitución, vive situaciones en donde sus sentencias no tienen sanción a quien las incumple, situación que debilita a este poder. Para elevar el trabajo del Poder Judicial se propone:

Perfeccionar medios de ejecución de resoluciones en materia electoral para que se dé facultad de hacer cumplir las sentencias que se dicten.

Otorgar bases constitucionales para una nueva Ley de Amparo, a fin de que se reconozcan efectos generales a las resoluciones en contra de normas generales o de actos de autoridad que tengan impacto colectivo.

Ampliar las funciones del Consejo de la Judicatura para que su labor de fiscalización de jueces y magistrados sea más efectiva.

Reformar la Ley de Amparo para establecer sanciones a los funcionarios que emitan actos de autoridad que desacaten los mandamientos judiciales provenientes de un juicio de amparo.

Coordinación entre poderes

La división de poderes no significa una oposición sistemática entre ellos. La Constitución establece diversas situaciones en donde éstos se deben coordinar, como sucede en el caso de la aprobación del presupuesto o en los nombramientos que a propuesta del Ejecutivo son ratificados por el Legislativo. Con el fin de que se desarrolle una mayor cooperación entre los poderes se propone:

Precisar la forma en que se aprobará por el Congreso el presupuesto del Poder Judicial, así como las ministraciones pecuniarias que el Ejecutivo entrega a los otros poderes.

Establecer a detalle el procedimiento en las propuestas de nombramientos y ratificaciones de funcionarios que hace el Ejecutivo al Legislativo.

En caso de duda sobre la constitucionalidad de una iniciativa o un decreto permitir al Congreso plantear una consulta a la Suprema Corte de Justicia y evitar o disminuir con ello las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad. Los órganos se establecen para dar soluciones a los problemas del país.

Modificar el formato del informe con el propósito de que el presidente pueda conocer las opiniones de los diputados, previamente entregadas, para que dé respuesta a las mismas en el informe. Determinar la forma en que los poderes deban responder a las solicitudes que otros le hagan.

Federalismo

El federalismo fue una de las instituciones que mayor cuota de sangre costó al país. El centralismo tuvo en el pasado varios elementos que lo sostuvieron: La Presidencia imperial que descansaba para su ejercicio en un partido de Estado y la inveterada costumbre del fraude electoral. En el momento en que dejaron de existir ambos, el florecimiento del federalismo ha sido novedad en el país. Sin embargo, la normatividad inspirada en otras latitudes requiere modificarse a fin de que continúe la mejoría de este sistema de gobierno. Se propone:

Explicitar en la Constitución las facultades de las entidades federativas. Al igual que existe un catálogo de funciones para los Municipios y otro para la Federación, en la misma lógica formalizar las funciones que en la práctica vienen ejerciendo las entidades federativas.

Regular el tema de las materias concurrentes y las Leyes marco con posibilidades de ser transferidas a los Estados.

Permitir la reelección de alcaldes y diputados locales. Eliminar la prohibición que existe actualmente en la Constitución para aprovechar la experiencia de estos funcionarios y de esa manera fomentar la evaluación de la ciudadanía a sus gestiones. En el caso de los presidentes municipales esta medida tendrá efectos

Quid Juris

en las propias economías locales.

Otorgar representación a las entidades federativas y a los municipios dentro del Consejo de Administración del Sistema de Administración Tributaria, con capacidad de ser quien realice los cobros de los impuestos en los tres niveles de Gobierno.

Reforma Electoral

La democracia mexicana es cara y como consecuencia de ello han aparecido diversos casos de corrupción en la vida nacional. Esta desviación representa una de las mayores amenazas a la vida de los partidos, tanto por el hecho de aprovechar responsablemente los recursos públicos como la implicación de las clases directivas del país en estas situaciones. Por ello, proponemos para evitar fenómenos de corrupción:

Regular las precampañas a fin de que la transparencia y su consecuente rendición de cuentas operen en todo el proceso electoral. La duración de las campañas electorales es otro elemento que hace costosas a las contiendas electorales; en la medida que su duración se reduzca el gasto disminuirá.

Compactar los procesos electorales dentro de los Estados para

Reforma federalista del Estado

Porfirio Muñoz Ledo*

En ausencia de una convocatoria incluyente y de una metodología viable para emprender la impostergable transformación de las instituciones políticas del país, se han producido numerosas e inconexas iniciativas de reforma constitucional, que sería el momento de anudar mediante un ejercicio de consensos responsables.

A pesar de la convocatoria original del presidente Vicente Fox y de los trabajos realizados por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, no se ha dado hasta hoy un seguimiento consecuente con los llamados que el propio jefe del Ejecutivo hizo en las ceremonias del 5 de febrero del 2001 y del 2002 para la revisión integral de la Constitución.

Sin embargo, el tema de la reforma de las instituciones políticas ha vuelto a ocupar un lugar central en el debate público. Se ha vuelto evidente que, de no llevarse a cabo los cambios anunciados, el incipiente sistema de poderes compartidos buscará nuevos equilibrios al margen de una legislación adecuada y con la consiguiente disfuncionalidad de las instituciones.

Las principales ideas que la Comisión planteó obedecen a la necesidad de construir un nuevo entramado constitucional, que no puede satisfacerse a través de iniciativas fragmentadas, que no avanzan ni se articulan frente al valladar de la polarización política y de las urgencias de corto plazo. Menos aún podría con-

(*) Presidente de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado

Quid Juris

fundirse la reforma del Estado con ocurrencias circunstanciales diseñadas con propósitos de propaganda personal o partidaria. Es inclusive sospechoso que, tras la prédica del cambio político, se adelante la inverosímil propuesta de agotar los recursos naturales del país para financiar la transición.

Estoy cierto de que existe ya una masa crítica de proyectos de reforma que haría posible, en un plazo relativamente breve, definir y acordar las grandes directrices de la esperada transformación institucional.

Después de la elección legislativa y de cara a la renovación de los poderes públicos en el 2006, los partidos entrarán en un nuevo horizonte político. Habrán llegado a la convicción de que en un futuro predecible ninguna formación política volverá a detentar todo el poder y comenzarán a pensar, dentro de la lógica de las aspiraciones electorales de cada uno, en las reformas indispensables que aseguren la gobernabilidad del país.

Para que la Reforma del Estado sea válida debe ser sistémica, y que desde cualquier perspectiva que se aborde desembocará obligadamente en un conjunto amplio y equilibrado de modificaciones constitucionales. Con mayor razón si se aborda desde un tema cardinal, como lo es el federalismo.

Si los tres partidos políticos nacionales, a través de sus dirigencias, han expresado la voluntad de realizar una profunda reforma institucional, es porque las condiciones están creadas para hacerla, y pronto, porque el tiempo es un recurso no renovable.

Es indispensable discernir que terminó la década de las reformas electorales necesarias para el inicio del cambio democrático: Cinco negociaciones en menos de diez años. Quiero, asimismo, recordar que desde 1995 los partidos suscribimos un compromiso circunstanciado para la reforma del Estado, que por diversas razones no se ha concluido.

Percibo que hay ya una convicción generalizada en el sentido de que no hay transición democrática sin reforma del Estado; para decirlo correctamente, sin una nueva constitucionalidad. ¿Por qué? Porque un nuevo régimen político requiere estabilidad constitucional. De no concretarse las reformas que se requieren no se creará una nueva arquitectura institucional y quedaremos condenados al circuito interminable de los parches constitucio-

nales: 400 en los últimos setenta años.

El objetivo es dotar de certidumbre a la Constitución por un periodo largo. Las constituciones de la postguerra en todo el mundo rara vez han sido reformadas. Estamos pensando en un orden constitucional para el siglo XXI; por lo tanto, no se puede dejar de lado ninguno de los temas fundamentales.

En la Comisión de la Reforma del Estado que presidí, a la que concurrieron más de un centenar de distinguidos mexicanos, llegamos de modo natural a 180 propuestas de reforma constitucional. Nada extraño, porque en la LVII Legislatura hicimos una encuesta entre las facultades de Derecho y las barras de abogados de todo el país, quienes nos propusieron un número similar de reformas que afectaban a 122 artículos de la Constitución.

Dividimos las propuestas en seis temas: Derechos humanos; Objetivos y responsabilidades sociales del Estado; Sistema de representación política y participación ciudadana; Forma de gobierno; Federalismo, municipios y autonomía y, por último, Globalidad y Constitución.

El régimen federal se sustenta en la convivencia de diversos órdenes competenciales: El de la Federación, el de los Estados y el de los Municipios. Pero requiere también de los órganos de cohesión de la propia Federación.

Estos son, en primera instancia, el Senado de la República, como representante de aquellas facultades que históricamente los estados confirieron a la Federación. El Senado tiene que ser fortalecido y debe recuperar su carácter federal.

En segunda instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque por la vía del derecho de amparo juzga la inconstitucionalidad de los actos de todas las autoridades y resuelve las controversias constitucionales. La Comisión discutió esa posibilidad, y hubo opiniones divididas respecto de la conveniencia de crear en México una Corte Constitucional. En lo personal, creo en las bondades de esa institución, porque es muy distinto decidir, en derecho, sobre las controversias que los ciudadanos interponen contra la autoridad, que resolver problemas entre autoridades constituidas, con la carga y ponderación política que ello representa.

Por último, y aquí viene la primera gran conexión transversal

Quid Juris

entre la forma del Gobierno y el régimen federal, presente desde las dos fuentes originales del constitucionalismo mexicano, que son la Constitución de Cádiz y la de Filadelfia -una monárquica y otra republicana-. Que el jefe del Estado debiera ser cabeza de Estado pero no necesariamente del gobierno; por eso se llama presidente de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, presidente de todas las entidades federativas, más que del Gobierno Federal. Por ello existe actualmente una relación un poco esquizoide, ya que los dos órdenes competenciales chocan a menudo. Por tal razón, pensamos que para la instauración de un federalismo moderno es necesario un sistema semipresidencial.

Los dos van de la mano: Un jefe de Estado que represente a todas las entidades de la Unión y a todos los ciudadanos, que sea garante de la autonomía nacional, y un jefe de gobierno que sea resultado de la mayoría en el Congreso. Lo mismo debiera ocurrir en los estados de la Federación, de modo que la actuación de los gobernadores fuera más apartidista y la del secretario de Gobierno, o el nombre que se eligiera, sería quien representaría la mayoría parlamentaria.

Un segundo enfoque es el tema competencial de la Federación, que hemos tenido ocasión de discutir recientemente con la participación del presidente de la Comisión de Federalismo del Senado mexicano en la Comisión de Venecia. No hay más que tres métodos para acotar el sistema competencial: Uno, el de la Constitución actual, que en su Artículo 124 define las facultades explícitamente concedidas a la Federación y el resto son competencia de las entidades federativas; otra es la opuesta, como el modelo canadiense, que para proteger a sus provincias -porque es un país prácticamente binacional- consagra explícitamente las facultades de éstas; y el tercer método consiste en fijar tres órdenes de competencias: Las de la Federación, las de los Estados y otras que se comparten. Ya hay varios proyectos en ese sentido. La Comisión de la Reforma del Estado se pronunció por mantener el régimen actual y la franja de facultades compartidas resolverlas a través de Leyes orgánicas -o nacionales-, como la Ley Federal de Educación, aprobadas por un procedimiento semejante al de las reformas constitucionales para que tengan el pleno apoyo de las entidades de la Unión.

Otro tema conectado con el del sistema competencial es el del régimen fiscal o hacendario. Había hasta ahora una confusión en el debate público entre régimen de participación y fuentes fiscales originales. Pero afortunadamente ya se hizo la luz durante estos últimos meses. La obra maestra del centralismo mexicano es la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución, donde las fuentes contributivas de la Federación son prácticamente ilimitadas. Este artículo ha merecido cuarenta y cinco reformas a lo largo de nuestra historia reciente, todas para ampliar las facultades del Gobierno Federal.

Tendríamos que avanzar en un proceso que se compone de diversos pasos. El primero es entender que la devolución de las fuentes contributivas a los Estados tiene que ser de carácter gradual, pero programado en el tiempo, porque se trata también de descentralizar, o más bien de transferir a los Estados, competencias, facultades, atribuciones e instituciones.

Si se hace, por ejemplo, un programa de diez años para transitar de un modelo de recaudación donde el 85% de recursos los capta la Federación y 15% los Estados, a uno 60-40, nos estaríamos dirigiendo hacia el rumbo adecuado (Estados Unidos tiene más o menos esa última proporción y su Gobierno Federal tiene la capacidad de gastar en todo el armamento que hemos visto). Tendríamos que avanzar hacia un modelo que permita el funcionamiento federativo del sistema fiscal y fortalezca, a la vez, el carácter compensatorio del mismo.

Luchamos veinticinco años por que los egresos de la Federación no fueran responsabilidad de la Secretaría de Hacienda, que tiene a su cargo el financiamiento de los ingresos y cuyas funciones son otras: Controlar el déficit fiscal, reducir la inflación y cobrar impuestos. Se perdió, sin embargo, una dependencia (la SPP) que fue responsable de la planeación del gasto con criterio de desarrollo y de la negociación de las participaciones con los estados de la Unión. Habría que restablecerla bajo las modalidades que se estimen pertinentes.

Las constituciones modernas prevén no solamente una Corte Constitucional, que es quien dirime las controversias, sino también un Consejo de las Regiones, órgano consultivo de política de desarrollo y de política fiscal, que en México caería de anillo

Quid Juris

al dedo al Artículo 26 de la Constitución. Este sería, junto con el Consejo Económico y Social, una instancia privilegiada para la planeación del desarrollo.

Nuestro sistema político no solamente tiene que admitir la organización horizontal de los Estados, sino consagrarla constitucionalmente. No podríamos, por ejemplo, establecer una relación con el Comité de Regiones de la Unión Europea -que quisimos impulsar a partir de la Conago-, si no se institucionalizara la participación y la agrupación horizontal de los gobiernos locales.

Debería, primero, redefinirse la naturaleza constitucional del Municipio, ya que coexisten varias y diversas acepciones del término en nuestra Carta Fundamental.

Cuando el ciudadano vota está expresando la parte que le corresponde de la soberanía popular. Cuando se deposita el sufragio en la urna municipal, en la federal o en la estatal, se trata en todos los casos de un ejercicio soberano. Sin embargo, ello no está reconocido en el Artículo 39 de la Constitución. Este es un debate que tenemos que reabrir.

Las reformas pertinentes en nuestro régimen municipal son del todo conocidas. Necesitamos su fortalecimiento fiscal, tenemos que replantearnos, como ya surgió con el debate de los pueblos indios, si tienen los Municipios y los Estados derechos o no a beneficiarse de la explotación de sus recursos naturales.

Los convenios internacionales suscritos por México, que son Ley general de la Unión, aceptan el principio de asignación de una parte de los beneficios obtenidos de sus recursos naturales a las comunidades locales, así como el derecho que tienen éstas a participar en las decisiones sobre la forma de explotación. Cambiaría mucho el panorama económico del país si esto se reconociera.

Necesitamos aceptar varias formas de organización horizontal de los municipios y resolver por esa vía problemas que se han agravado a falta de un marco constitucional adecuado. Uno, el de las conurbaciones. Puede pensarse en órganos intermedios entre los Estados y Municipios, ahora prohibidos por la Constitución, como los condados del sistema norteamericano, así como darle una salida inteligente y más avanzada al problema de los pueblos indios. En más de la mitad del país los pueblos indios

son un conjunto de municipios, o al revés, los pueblos indios fueron partidos en municipios. Nadie podría ya discutir que no son sujetos de derecho público y no solamente de interés público como si fueran sociedades filantrópicas.

Tenemos que modernizar la administración municipal y democratizar sus sistemas electorales. Hace veinte años se estableció que se debían incluir elementos proporcionales en las elecciones municipales, y aún existen enormes diferencias en el tratamiento de las minorías.

Necesitamos aumentar la participación ciudadana y las formas de democracia directa en el nivel estatal y municipal. Más se discuten estos temas y más se considera a la autoridad local como campo privilegiado para la participación ciudadana. El llamado principio de la subsidiariedad, es decir, que una autoridad superior no tiene por qué hacer algo que puede llevar a cabo la autoridad inmediata. Y en su acepción última, que la ciudadanía organizada es el núcleo básico de la organización política.

Quisiera mencionar cuatro temas provocativos: La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se pronunció muy claramente por la adopción de una constitución para el Distrito Federal y por la remunicipalización de esa entidad. Se discutió arduamente el viejo tema de un eventual traslado de la capital de la República a otro lugar del país. No hubo consenso, pero se planteó la creación de una comisión que analizara la viabilidad y conveniencia de tal decisión.

Se discutió, además, el tema de la participación internacional de los Estados de la Federación y se llegó a la conclusión de que, salvo en la suscripción de tratados, tienen que replantearse y canalizarse las relaciones con el exterior de los Estados y Municipios en materia de crédito, deuda y cooperación, incorporando a las comunidades territoriales a un consejo de política exterior.

Se produjo, también, una notable contribución con relación a los territorios de las 282 islas del país, ya que a excepción de algunos casos, como Isla del Carmen, en Campeche, la jurisdicción está adscrita a la Federación, ya que en la Constitución del 17 se estableció que sólo podrían reclamar jurisdicción sobre las islas aquellas entidades que comprobaran que habían ejercido jurisdicción territorial en el siglo diecinueve.

Quid Juris

Llegamos a la conclusión de reformar al Artículo 48 constitucional para transferir a los Estados de la Federación con litoral la jurisdicción sobre islas, cayos y arrecifes que disten hasta doce millas de su línea de costa. Con esta propuesta continuarían dependiendo del Gobierno Federal los territorios insulares localizados más allá de dicho límite.

Por último, el método. La Comisión propuso, para evitar que los problemas de coyuntura retardaran la reforma, crear un espacio de neutralidad política. Hicimos sesiones con representantes de los estados que habían hecho reformas recientemente -Veracruz y Chihuahua-, y se discutieron seis distintas posibilidades. Propusimos fundamentalmente un Artículo 20 transitorio de la Constitución, donde se encomendara a una comisión del Congreso, elegida por el mismo método de la Comisión Permanente, elaborar un proyecto integral de la Constitución discutiendo con todos los actores, y dejando a los suplentes de diputados y senadores por mandato del propio transitorio para que ocuparan sus lugares en el Congreso de la Unión. Entiendo que la Conago está planteando prácticamente un nuevo contrato social o refundacional, semejante a lo que se está construyendo en Europa, donde establecieron una convención para elaborar una nueva constitución europea con el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión que es el Ejecutivo, los Parlamentos Nacionales, el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones.

Habría que considerar seriamente la propuesta de integrar una suerte de Convención que analizara todos los problemas y presentara un proyecto de reformas, que pasarían necesariamente por los procedimientos previstos en el Art. 133, ya que de otra manera se violentarían los procedimientos constitucionales.

Creo que esta es la tarea más importante del país, y cito a menudo en este punto a don Andrés Molina Enríquez, quien decía a principios del siglo anterior que el gran problema de México era el de la tierra y que todos los problemas del país derivaban de su concentración, el feudalismo, el sistema de relaciones sociales, la explotación laboral, el sistema económico y el régimen político.

Afirmó que hoy en México el problema central es el del poder,

Constitución, política interior y política exterior

Mario Moya Palencia*

Me significa un privilegio concurrir a este Curso de Especialidad en Derecho Constitucional, del que sigo siendo un estudioso, gracias a la invitación de este Honorable Tribunal y sus magistrados, de acuerdo con una honrosa sugerencia formulada por mi estimado amigo, el señor doctor Mariano Palacios Alcocer, señalado constitucionalista. No visitaba esta bella ciudad desde el 2002, cuando participé como asesor en una reunión de la Conago, y me place regresar hoy, estrechar muchas manos amigas y ver tantas caras de jóvenes de ambos géneros que siguen llenando de luz intelectual a tan pujante estado de nuestra Federación.

Esta será una charla y un diálogo entre colegas más que una conferencia. La propia extensión del tema: «Constitución, Política Interior y Política Exterior» es tal, que apenas alcanzaremos a acotarlo y establecer una liga entre estos tres grandes conceptos, que es lo que nos interesa dejar a ustedes como una reflexión. Después de ello, y a través de responder las preguntas concretas que sean de su interés, realizaremos el diálogo previsto que depositará el tema y algunas de sus particularidades al estudio y meditación por parte de todos ustedes que nos honran con su compañía e interés.

Palabras del licenciado Mario Moya Palencia en el curso de la Especialidad en Derecho Constitucional, organizado por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en coordinación con la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM en la ciudad de Chihuahua, Chih., el 7 de junio del 2005.

De lo que trata nuestro objeto es de la Constitución y de las instituciones políticas. Empezaremos por decir lo obvio: Que su naturaleza no sólo resulta jurídica sino también política, lo que desde hace muchos años es y debe seguir siendo una característica ineludible en la enseñanza y el estudio del Derecho Constitucional.

Aunque ya Cicerón usó la palabra «constitución» en el sentido de Ley superior organizadora del Estado, a partir de finales del siglo XVIII esa palabra dejó de ser organicista o neutra y se cargó de sentido político. Los «constitucionalistas», que representaban las exigencias populares, eran partidarios de la adopción de los regímenes liberales, de limitar el poder monárquico, del reconocimiento y respeto a las libertades humanas. Decía el Artículo 16 de la «Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano» que los países que no reconocen estos derechos y no adoptan un sistema de división de poderes no tienen constitución.

A partir de entonces y de todo el siglo XIX, los sistemas constitucionales fueron los liberales, opuestos al antiguo régimen de las monarquías, y así ser constitucionalista significó ser militante por la revolución y la libertad. Sin embargo, hubo la tendencia, a partir de las cátedras de Derecho Constitucional, que aparecieron en Ferrara y París en 1797 y 1834, respectivamente, a entender la Constitución en exclusiva como un conjunto de normas y concentrarse en el estudio de éstas, ignorando las instituciones y los hechos políticos ocurridos en la vida social al margen de la Constitución, aunque fuesen provocados por su ejercicio. Esa época coincidió en México con nuestras dos primeras transiciones: La Independencia y la Reforma.

Cierto es que las diferentes escuelas de pensamiento fundan la Constitución en conceptos ideológicos. Para los racionalistas o normativistas clásicos, como Sieyés, Benjamin Constant, Tocqueville o Montesquieu, siendo aquélla «un conjunto de normas que traza el deber ser de un país», su fundamento es la «validez», concepto racional y formal que debe acatarse.

Por su parte, los juristas partidarios del «Antiguo Régimen», como el inglés Burke y el alemán Schlegel, recurren a la concepción de la «legitimidad histórica» como fundamento de la Constitución, manifestando que ésta es en realidad la «herencia

vinculada» de los antepasados, producto de la libre transformación histórica de un pueblo y no de un simple acto racional por válido y formal que éste sea.

Finalmente, para los sociologistas, como Sismondi y De Mestre, la Constitución, más que un «deber ser» como predicen los normativistas, es una «forma de ser», pero tampoco es estático producto del pasado, como querían los historicistas, sino emanación del presente: Su fundamento no es ni la «validez» ni la «legitimidad» sino la noción de «existencia», de «realidad», de «efectividad». El gran ajustador de la teoría sociologista es Ferdinand Lasalle, quien afirma que la Constitución es un problema de Poder, no de Derecho. Extendamos -dice- los factores reales de poder de una sociedad y ahí tendremos la Constitución.

A las tres doctrinas clásicas les faltó conjugarse para sumar sus respectivos aciertos, pues vieron a la Constitución desde ángulos diversos. Fue Herman Heller quien, aprovechando la tesis y la antítesis, logró una muy aceptable síntesis cuando afirmó que la Constitución es una totalidad, una relación dialéctica entre lo estático y lo dinámico, entre la normalidad, o sea lo que es, y la normatividad, o sea lo que debe ser. Por eso la Constitución resulta, al mismo tiempo, un fenómeno jurídico y un fenómeno de poder.

Las constituciones clásicas del liberalismo tuvieron una parte dogmática, expositora de los Derechos Humanos, y una parte orgánica, reguladora de la estructura del Estado y del Gobierno; como consecuencia las demás realidades políticas, o se refugiaron en el mejor de los casos en Leyes secundarias, o fueron ignoradas por el Derecho y crecieron aparte.

Se vinieron a juntar ambos conceptos en el siglo XX, en la Constitución Político-Social promulgada en Querétaro en 1917 -pionera en su género, y producto de nuestra tercera y última transición: La conocida como Revolución Mexicana- meses después en la soviética, la alemana de Weimar y en la Constitución de la República Española de 1931, las cuales, en diferentes grados, agregaron a sus cuerpos dogmáticos y orgánicos otra parte, la programática, conteniendo derechos sociales y programas revolucionarios o transformadores.

Después de estas constituciones político-sociales que fueron

Quid Juris

más allá del liberalismo y lo acotaron, a fines del propio siglo XX advino la tercera ola constitucional, que incorporó a los textos otra generación de Derechos Humanos y sociales, así como nuevas instituciones políticas producto de la modernidad y el desarrollo tecnológico, nacidas muchas de la segunda postguerra mundial y subsiguientemente de la integración económica y política de los Estados.

Si toda constitución no es solamente un instrumento normativo sino la estructura misma de una comunidad política organizada, las tendencias contemporáneas del constitucionalismo así entendido se aplican a la distribución racional del poder dentro del Estado y a la mejor forma de gobierno, evitando la concentración del propio poder y favoreciendo el llamado «Estado de Derecho», que intenta resolver a favor del ethos jurídico las posibles diferencias entre el ejercicio político y la supremacía de las Leyes.

Para ello se ha recurrido a los valores de la convivencia democrática, aunque según la teoría alemana del Estado de Derecho es éste último el que concede siempre las libertades a los ciudadanos, o según la inglesa de la rule of law, por el contrario, que establece la igualdad de los ciudadanos con el propio gobierno como titulares de derechos subjetivos anteriores al Estado y que sirven de base a éste.

Esta doctrina originó también en el siglo pasado otra corriente política constitucional, la del Estado de Bienestar, tan atacada ahora por el neoliberalismo por apoyarse no en los Derechos Humanos de tipo individual, sino en los sociales. No obstante, persiste la tendencia en el constitucionalismo contemporáneo de que la Constitución establezca autonomías regionales; limitaciones crecientes al poder político; transparencia en los actos de los servidores públicos; igualdad de oportunidades para la población; procura asistencial para abastecimientos y para auxilios en casos de emergencias o desastres; control del ejercicio presupuestal y de la seguridad pública, entre otros tópicos, sin perjuicio de que se refiera a las instituciones políticas clásicas: La autoridad de los gobernantes; la elección de los gobernantes; la estructura de los órganos para gobernar y la limitación de sus funciones, ya se trate de Estados unitarios o federales.

Como fenómeno singular del constitucionalismo contemporáneo, al inicio del siglo XXI aparece la Constitución de Europa que la Unión Europea aprobó a nivel de los 25 gobiernos que la componen, y que está en proceso de ratificación por los pueblos de esas naciones, como lo ejemplificaron las decisiones parlamentarias o los referéndums que ha habido recientemente en 11 naciones europeas, entre ellas España, Alemania y por fin en Francia el domingo 29 de mayo del corriente año -consulta que resultó claramente negativa-, y la de los Países Bajos el pasado primero de junio, así como los actos de ratificación que continuarán teniendo lugar en el resto de los países signatarios.

Quedemos con la idea esencial de que el Derecho Constitucional ha evolucionado de ser la rama jurídica ocupada del estudio de las reglas de la Constitución a ser una disciplina multidimensional que -además de lo anterior, que permanece como su contenido esencial- estudia las instituciones políticas, aquéllas que el hombre ha construido dentro de esa estructura propiamente política y en la cultural, la social y la económica, esto es, más acá de la superestructura jurídica. Ejemplos de estas instituciones son: Los partidos políticos, la opinión pública y los medios de difusión; los grupos de presión, las relaciones internacionales del Estado y de los individuos con otros Estados; los tratados de libre comercio o los creadores de uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas, comúnmente llamados «procesos de integración», así como otras instituciones que suelen escapar a las normas jurídicas nacionales, como las de la llamada «globalización» o «mundialización».

Heller tuvo razón: El constitucionalismo se extendió de las normas a las realidades para integrarse con ellas, aunque muchas de estas últimas le sean francamente esquivas.

¡Vaya tarea! El campo y la profundidad del Derecho Constitucional se ha ampliado aceleradamente en el siglo pasado y lo hará aún más en éste que se inicia. Si la Constitución se encuentra en la cúspide piramidal del Derecho, según una sugestiva metáfora, es lógico también que alrededor de esa cúspide converjan cada día materias jurídicas e instituciones reales que en su origen y desarrollo son objeto particular de otras ciencias, como la sociología, la economía, la educación y difusión de la cultura, la

Quid Juris

comunicación humana, la bioética, el Derecho Internacional, la administración pública y las finanzas.

Pero también han cambiado la perspectiva y los enfoques, pues de ver todo exclusivamente con ojos jurídicos ahora lo vemos también en su funcionamiento efectivo.

Reparemos en la tan comentada brecha entre «país legal y país real», que según Karl Lowenstein, autor de la clasificación ontológica de las constituciones, se percibía en el proceso que va de las constituciones puramente «semánticas», las cuales enuncian una cosa distinta de lo que es el país, y las constituciones «nominales» o en transición, a las constituciones verdaderamente normativas, aplicadas con un alto grado de correspondencia entre normalidad y normatividad. Lowenstein empleó la parábola del traje que primero parece un disfraz o queda grande a la nación que se lo pone, hasta que ésta cambia y crece, llena los huecos y como resultado el traje constitucional acaba ajustándole adecuadamente.

El constitucionalismo se ha transformado junto con la Humanidad y dentro de sus ciclos de desarrollo. En lo personal estimo que cuando se cumplieron los doscientos años de la Revolución Francesa, que coincidieron con la caída del Muro de Berlín y del socialismo real en Europa del Este, así como con el paso del bipolarismo y la llamada «guerra fría» a la etapa de la globalización unilateralista, concluyó una era histórica mundial en la que aún influía predominantemente el racionalismo, inspirado en el esquema heliocéntrico coperniquiano de fuerzas centrífugas y centrípetas en equilibrio -a la imagen del sistema solar- para adoptar un esquema darwiniano, fáctico, inspirado no en los contornos de la ciencia astronómica sino en los de la biología y otras ciencias de la vida, en que el diseño organizativo más o menos circular y equilibrado de antaño se empieza a tornar en uno parecido a la morfología de los pulmones, con sus reinos, familias, especies e individuos, que va desde la gran matriz respiratoria que se expande y encoge, pasando por los bronquios, hasta el más diminuto y diverso pero influyente de los alveolos.

En el estilo rebasado y heliocéntrico, el equilibrio de fuerzas era el desideratum de la organización humana, en el que ya

estamos viviendo, el biológico; el paradigma dominante es la traducción desnuda y literal de las fuerzas que no han encontrado su equilibrio.

Durante los últimos doscientos años predominó la lucha contra los autoritarismos y a favor de las libertades. Hoy, esa lucha se hizo más aguda en pos de los Derechos Humanos, individuales y sociales, y se concentró a favor de la igualdad de oportunidades dentro de la diversidad y contra las discapacidades, discriminaciones y exclusiones.

Si no estoy equivocado, todo lo anterior influye enormemente, querámoslo o no, tanto en la Constitución como en las instituciones políticas, se clasifiquen éstas dentro de la política interior o de la exterior, en el ámbito nacional o en la órbita «internacional», que ahora los poderosos califican de «global» para intentar destruir o por lo menos erosionar al Estado-Nación. Y esta nueva realidad debemos tenerla muy presente al aplicar la Constitución, reformarla -en su caso- y, sobre todo, en vivir nuestras instituciones políticas y socioeconómicas, que son las que primero absorben el cambio.

El constitucionalismo, en sus tres etapas que hemos intentado esquematizar, ha estado presidido como se infiere de nuestra exposición, por un gran concepto político subyacente, por una idea de fuerza: La democracia. Y a ese respecto debemos recordar que nuestra Constitución, reformada en su Artículo Tercero al inicio de la década de los 40's, expresa una filosofía de avanzada, pues considera «a la democracia no sólo como una estructura y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

Esta es una caracterización magistral de los fundamentos conceptuales de todo el andamiaje constitucional mexicano, y explica sus aciertos y tropiezos: No sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida para el mejoramiento económico, social y cultural de la población. Otra vez normatividad y normalidad equidistantes y en proceso de integración. Si penetramos en este espíritu multidimensional, que escapó desde su origen a los límites del racionalismo y del normativismo, y penetró en la realidad de la vida social y las

Quid Juris

instituciones, comprenderemos mejor el propio espíritu que anima esta charla.

Para concluir esta exposición y que pasemos al diálogo, deseo referirme a la «Cultura de la Constitución en México», a través de la homóloga «Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores» que sobre el tema realizaron en 2003 y publicaron a principios del 2004 la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

La idea que los mexicanos tienen de la Constitución y su significado es: En primer lugar, según las respuestas a la encuesta, de un conjunto de «normas, Leyes y reglas»; en segundo lugar, «lo que rige al país»; en tercero, el «órgano máximo»; en cuarto, «los derechos»; en quinto, el «orden, las garantías y el respeto», y en sexto, «una forma de gobernar, una medida de gobierno, política». Pero entre la primera categoría, que conjugó 104 contestaciones individuales de las 257 que satisficieron la demanda, o sea el 40%, mismas que representan el criterio normativo o legal, y la sexta, que representa el criterio político-institucional y sólo tuvo 9 respuestas, o sea menos del 4%, hubo una diferencia de diez a uno a favor del primer criterio, o sea el normativista clásico.

Sin embargo, en las valoraciones de la Constitución el 51% de los mexicanos entrevistados contestó que ésta era «muy importante» y el 37.4% la consideró «importante», o sea más del 88% en total apreció su alto papel en la vida del país.

Las frases que mejor la describen, según los encuestados, fueron: Protege mis derechos (36.2%), organiza el Gobierno (25%), no se respeta (22.4%), cambia a cada rato (9.7%) y no sirve para nada (2.6%)

Las palabras singulares que más se asociaron a la Constitución fueron: Leyes, Derechos, Gobierno y democracia, o sea dos elementos esencialmente jurídicos y dos políticos. Pero también aparecieron con menos intensidad las palabras libertad y reforma. Sin embargo, sólo 4.8% de los entrevistados afirmó conocer bien o mucho la Constitución, 72.6% confesó que la conoce poco y 20.3% que absolutamente nada.

La indagatoria sobre la Constitución como tema de actualidad en 2003 arrojó que el 74.2% de los entrevistados afirmaron «que se habla poco de ella», 12.8% que no se habla «nada» y 10.4% que se «habla mucho».

Sobre la conveniencia o posibilidad de cambiar la Constitución, el 40.1% se inclina «por dejarla como está»; 23.3% por «hacer una Constitución nueva» y el 22% respondió que preferiría «cambiarla sólo en parte». Por tanto, la idea de que la Constitución de 1917 permanezca, aunque se siga reformando o modificando, se elevó a 60.1% del total. De los que opinaron a favor de ciertas reformas, el 54.6% no supo qué cambios proponer, pero la mayoría se pronunció por preservar los Derechos Humanos y las garantías individuales.

Sobre el cumplimiento de la Constitución las respuestas fueron pesimistas: Se cumple poco (68.1%) o nada (19.35%); sólo el 5.25% dijo que se cumple mucho y el 1.2% que depende, esto es, que se cumple en ciertos casos y no en otros.

Esa interesante Encuesta Nacional se extiende prácticamente a todas las instituciones políticas del país: La democracia, sus valores y reglas; el poder político; el liderazgo y la tradición laica del Estado; la representación política a través de cada uno de los tres poderes federales y de las dos Cámaras del Legislativo, y -por último- el desempeño constitucional de las autoridades. La recomiendo ampliamente a todos ustedes porque está hecha con buena técnica y metodología a 1,794 entrevistados, que lo fueron personalmente, en las cuatro regiones en que se dividió

Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

José Miguel Salcido Romero

INTRODUCCION

Los párrafos Tercero y Cuarto del Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para realizar la investigación -a través de sus propios miembros o de comisionados especiales- de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales, o del voto público en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

La naturaleza y alcance de tal facultad ha sido poco discutida por los estudiosos del Derecho Constitucional, a pesar de que en el caso de violación de garantías, en la década de los noventas, el ejercicio de esa atribución por el Pleno de la Corte en los sucesos conocidos como la matanza de Aguas Blancas contribuyó a restablecer la paz social, el reconocimiento de la legitimidad de las autoridades, el orden jurídico y la normalidad política en el Estado de Guerrero.

Por lo que se refiere al supuesto de la violación del voto público, si bien es cierto que en los últimos años no ha sido ejercida, conviene revalorarla a la luz del actual sistema de justicia elec-

(*) Magistrado del Tribunal Estatal Electoral

Quid Juris

toral previsto en los artículos 94 y 99 de la norma fundamental a partir de 1994 para estar en condiciones de plantear su posible derogación o modificación.

Además, siempre será conveniente analizar la esencia de una figura que a primera vista parece constituir una nota discordante con el actual sistema de distribución de funciones entre los poderes de la Unión, en el que con mucha claridad se ha tratado de sustraer a la Corte de las labores de índole distinta a la jurisdiccional, y sobre todo de la política, lo que resulta fácil constatar desde la adopción por el propio Poder Judicial de la tesis Vallarta de fines del siglo XIX acerca de la diferencia entre la legitimidad y la competencia de origen y, más recientemente, con las reformas constitucionales de 1994, en que se dieron pasos firmes en el proceso de convertirla en un tribunal constitucional, a la manera de los sistemas europeos.

Este trabajo constituye un modesto esfuerzo de aproximación al estudio de la facultad indagatoria de la Corte, desde la perspectiva de su ubicación en el actual marco constitucional, y su función como un instrumento de control constitucional que contribuye al proceso de centralización del federalismo, sobre todo como consecuencia de los criterios adoptados por el pleno de la propia Suprema Corte respecto de la discrecionalidad con que cuenta para su ejercicio.

ALCANCE DE LA FACULTAD INDAGATORIA DE LA CORTE

Al promulgar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Constituyente de 1916-17, en el tercer párrafo del Artículo 97, otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación diversas facultades para actuar como órgano investigador, lo que constituyó una verdadera innovación, ya que no existía antecedente normativo al respecto en ninguna de las constituciones anteriores.

A pesar de significar una novedad los debates del constituyente no registran discusión sobre el particular y, de acuerdo con Teófilo Oléa Leyva¹, lo más que se puede encontrar es una mención de Hilario Medina acerca de investigaciones realizadas

sobre instituciones inglesas protectoras de los derechos civiles y públicos, y alguna referencia en la exposición de motivos del proyecto de iniciativa enviado por Venustiano Carranza, que se refería a estas atribuciones de manera muy escueta y hasta confusa, en los términos siguientes:

«El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las cámaras como al mismo Poder Ejecutivo para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer, cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores».

En su obra, «Derecho Constitucional Mexicano», narra Don Felipe Tena Ramírez² que un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a afirmar que nadie puede establecer el origen del párrafo tercero del Artículo 97 constitucional, que parece haber caído como un aerolito en el Derecho público mexicano.

Es probable que la falta de análisis minucioso de las facultades contenidas en ese precepto derive del hecho de que el Constituyente de 1916-1917 estuvo enfrascado en debates muy acalorados sobre principios y figuras jurídicas y políticas fundamentales acerca de la forma de Estado y de gobierno que adoptaría nuestra nación, y que, en el caso concreto, el artículo 97 fue presentado para su discusión en un paquete en el que se contenían los artículos 94 al 102, relativos al Poder Judicial, el cual provocó interesantes y encendidas polémicas sobre la división

1 CARPIZO, Jorge, La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia, en Derecho Procesal Constitucional, México, 2002, Porrúa.

2 TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1972, Pág. 542, Porrúa.

Quid Juris

de poderes, la naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la inamovilidad de los ministros, quedando relegados a segundo término cuestiones como la que es materia de este trabajo.

Para comprender mejor esa situación, y para citar solamente tres ejemplos, no hay que olvidar que el Congreso Constituyente de 1917 fue el creador de lo que muchos llamaron la primera Constitución social del siglo XX, por haber elevado a rango de norma fundamental los principios de justicia agraria y del trabajo que quedaron plasmados en sus artículos 27 y 123. Que por otra parte, al establecer en su Artículo Primero que «en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece», abandonó la corriente jus-naturalista que había adoptado el código fundamental de 1857 en el precepto correlativo respecto de la naturaleza de los derechos fundamentales, para asumir una postura jus-positivista. También hay que recordar que en la nueva Constitución se estableció un nuevo y completo sistema de sustitución del titular del Poder Ejecutivo para los diversos supuestos en que, antes de concluir el periodo de su encargo, se presentara su ausencia definitiva. Ante estas y muchas novedades más es comprensible que novedades «menores» no fueran objeto de demasiada atención.

De cualquier manera, al promulgarse nuestra norma fundamental, el texto original de ese tercer párrafo era el siguiente:

«Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilién las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita, y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto

público, o algún otro delito castigado por la Ley Federal.».

Conforme al contenido del párrafo transcrito, el Congreso Constituyente otorgó originalmente a la Corte facultades indagatorias en las cuatro hipótesis siguientes:

- a) Para conocer de la conducta de algún juez o magistrado federal;
- b) Para investigar hechos que importaran la violación de alguna garantía individual;
- c) Para indagar hechos violatorios del voto público;
- d) Para averiguar sobre la comisión de algún delito castigado por la Ley Federal.

Después de diversas reformas el texto vigente de los párrafos segundo y tercero que contienen esas facultades quedó en los siguientes términos:

«La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

«La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes».

Como puede observarse, la primera de las facultades para conocer de la conducta de jueces y magistrados fue transferida al Consejo de la Judicatura Federal con motivo de las trascendentes reformas del Poder Judicial de 1994, mientras que las de investigar delitos había sido derogada desde 1977. Así, la competencia indagatoria de la Corte quedó limitada únicamente a los supuestos de violación de garantías individuales y del voto

Quid Juris

público, pero aún en estos casos la atribución de realizar averiguaciones se sujetó a supuestos de procedencia que no existían en el texto original.

En efecto, respecto del primer supuesto, se estableció a partir de 1994 que la atribución del máximo Tribunal para investigar procedería cuando la conculcación de derechos fundamentales fuera «grave» y se modificó la redacción para conceder discrecionalidad en su ejercicio a la propia Corte mediante los vocablos «podrá nombrar», que varió totalmente el sentido de la expresión original «nombrará», según se verá más adelante.

En la hipótesis de la violación del voto público, la facultad de investigación se limitó a los casos en que pusiera en duda todo el proceso de elección de uno de los poderes, cuando originalmente se refería de manera general a la violación del sufragio, lo que parecía autorizar a la Corte a ejercitar su atribución en cualquier caso en que se presentara esa violación, se tratara de elecciones federales o locales, y trascendieran a un solo distrito, ayuntamiento, entidad federativa o a todo un poder de la Unión.

Con esas nuevas condicionantes la facultad indagatoria de la Corte fue transformada por el constituyente permanente, de un recurso aparentemente ordinario, procedente en cuanto a juicio de aquella o de los entes legitimados para excitar su ejercicio se violaran garantías individuales o el voto público, en un recurso extraordinario que sólo procedería cuando se afectara de manera grave el interés nacional y se lesionara el orden constitucional. De cualquier manera debe reconocerse que todo indica que, aunque la redacción original no lo expresara claramente, la intención del constituyente siempre fue crear un instrumento de control constitucional de aplicación extraordinaria y limitada.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Aunque, como ya se expresó, no existe antecedente normativo de las atribuciones que se estudian en las diversas Constituciones que se han promulgado a lo largo de nuestra historia, el doctor Jorge Carpizo³ consigna en un ensayo denominado «La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia»

³ Op. Cit. Pág. 835.

un antecedente histórico consistente en una averiguación que la Suprema Corte ordenó realizar con motivo de los sucesos acaecidos en el puerto de Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879, en que el gobernador Mier y Terán, de manera sumarásima y atendiendo a las instrucciones que recibió de la Presidencia de la República, ordenó el fusilamiento de los tripulantes del barco Libertad y un piquete de soldados del 23 Batallón que se levantaron en armas contra el gobierno de Porfirio Díaz y que fueron aprehendidos en el puerto de Ciudad del Carmen. Al enterarse de que se estaban verificando los fusilamientos, el juez de Distrito de Veracruz, de nombre Rafael de Zayas Enríquez, se presentó en el lugar de las ejecuciones y, aunque la mayor parte de los prisioneros ya habían sido pasados por las armas, logró salvar la vida de unos cuantos, manifestando enérgicamente al propio gobernador que se encontraban bajo el amparo y protección de la Justicia de la Unión. La investigación correspondiente fue ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la indignación general que produjeron los hechos, y a petición del fiscal José Eligio Muñoz, quien expresó en su solicitud los siguientes argumentos:

«En concepto del fiscal que suscribe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debiera quedar impasible a la presencia y casi a la vista de sucesos que, si por ahora no pueden calificarse exacta y debidamente, sí dan suficientes motivos para que sean mandados esclarecer por las vías judiciales. Toca al Supremo Poder Judicial de la Federación, a quien la Constitución y Leyes generales del país encomiendan de una manera más especial la salvaguardia de las libertades públicas, de las instituciones políticas y de las garantías individuales, tomar sobre los referidos acontecimientos el elevado puesto que le corresponde y observar desde él si hay o no motivo suficiente para intervenir autoritariamente en defensa de los fueros de la justicia y del cumplimiento de esa misma Constitución que le han confiado su incolumidad, y que todos los magistrados de este Supremo Tribunal hemos protestado cumplir y hacer cumplir por los medios que ella también ha puesto a nuestro alcance. Por estas consideraciones brevemente apuntadas, el fiscal que suscribe pide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sirva aprobar

Quid Juris

y ejecutar enseguida las siguientes proposiciones: Primera.- El tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena al juez de distrito del estado de Veracruz que instruya una averiguación sumaria acerca de los hechos perpetrados los días del 23 al 25 de junio próximo pasado. Segunda.- Concluida que sea dicha información y sin perjuicio de abocarse desde luego el conocimiento de los negocios que sean de su competencia, en este caso, el juez de distrito la remitirá original a la Suprema Corte para providenciar en su vista lo que corresponda».

El pleno de la Corte aprobó ambas solicitudes y ordenó al juez de Distrito de Veracruz efectuar esa averiguación, aun cuando no contaba con facultades constitucionales ni legales para hacerlo.

Con relación a la facultad de investigación en materia de violación del voto público, Miguel González Avelar⁴ consigna como antecedente los debates suscitados con motivo de la calificación de las elecciones de los diputados que integrarían la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, convocadas por Francisco I. Madero.

El procedimiento de integración de la XXVI Legislatura comenzó con la revisión de las credenciales de los presuntos diputados, la cual estuvo caracterizada por constantes pugnas y se prolongó durante un lapso de tres meses. En tan prolongada y difícil calificación electoral se revisaron 243 credenciales. Cabe destacar que en el desarrollo de la calificación abundaron los alegatos sobre presuntos fraudes cometidos el 30 de junio de 1912, fecha en la que se verificó la respectiva jornada electoral. Sin embargo, fue el nuevo requisito de elegibilidad previsto en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, consistente en la vecindad de los candidatos, pero sobre todo el de los medios idóneos para comprobarlo, el tema que mayores discusiones produjo en el transcurso de la calificación. Lo mismo ocurrió al calificar las credenciales de los candidatos triunfadores en las elecciones extraordinarias celebradas en 1913.

Ante la inconformidad que generó la calificación electoral se formularon no sólo diversas protestas, sino también ideas sumamente interesantes, entre ellas la de Pablo Lozada, presunto

⁴ GONZALEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, 2ª edición, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 1994.

diputado católico por el estado de Guanajuato quien, en la sesión del 28 de septiembre de 1912, manifestó:

«Señores diputados, cuando los parlamentos se reúnen para juzgar de las credenciales, ejercitan, como anoche dije, funciones de alto Tribunal de Justicia. Yo vengo a pedirlos aquí, no un juicio; vengo a pedirlos justicia, exijo que mi credencial sea juzgada sin interés político, al modo que la Suprema Corte de Justicia tiene obligación de conceder amparo sea cual fuera el credo político del que lo pide».

Finalmente, en los debates suscitados con motivo de la calificación de credenciales correspondientes a las elecciones extraordinarias de 1913, se propuso que la autenticidad y validez de los documentos de propiedad, para acreditar el requisito de vecindad y residencia, fuera determinada por los tribunales competentes y no por el Colegio Electoral.

Con estos antecedentes de la vida parlamentaria, en especial la de la XXVI Legislatura Federal, el jurista José Diego Fernández propuso la reforma al Artículo 60 de la Constitución de 1857, para que quedara en los términos siguientes:

«Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la Ley Electoral se remitirán con las protestas y objeciones al juez de distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos en que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente».

Hay quienes ubican también como antecedente de la facultad de investigación de la Corte la tesis de José María Iglesias, adoptada por ese tribunal en 1872, y en la que sostenía que toda autoridad ilegítima era originalmente incompetente y, en consecuencia, sus actos eran violatorios de la garantía individual de legalidad consagrada en el Artículo 16 de la Constitución de 1857 (similar al Artículo 16 de la Constitución de 1917), por lo que en el juicio de amparo debía entrarse al estudio de la legalidad del proceso a través del cual una autoridad había ascendido al cargo. Esa tesis fue combatida posteriormente con éxito por Ignacio Vallarta, quien sostuvo la tesis, adoptada también por la Corte,

Quid Juris

de que la competencia y la legitimidad de origen son cuestiones distintas, y que en consecuencia el amparo es improcedente para conocer de ésta última.

FACULTAD PARA INVESTIGAR LA VIOLACION GRAVE DE GARANTIAS INDIVIDUALES

A.- Su naturaleza

Héctor Fix Zamudio le reconoce a la facultad de investigación de la Corte el carácter de garantía constitucional, entendiendo por tales garantías «todos aquellos instrumentos integrados por las normas de carácter judicial formal, que tienen por objeto establecer la actuación del órgano del poder que debe imponer a los restantes organismos del Estado los límites que para su actividad han establecido las disposiciones constitucionales»⁵. Además, considera que se trata de un simple procedimiento, a diferencia de Octavio Hernández, quien lo califica de verdadero proceso.

Elisur Arteaga Nava afirma que se trata de un asunto de naturaleza indefinida, indeterminada y, en el mejor de los casos, especial, que tiene por objeto investigar lo obvio para generar un informe que contiene una opinión autorizada sin fuerza de sentencia⁶.

Para Antonio Carrillo Flores, esa facultad no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, «sino gubernativa de orden superior», mientras que para Oléa y Leyva responde al principio de colaboración entre poderes⁷.

Flavio Galván considera que las facultades de investigación no forman parte del Derecho Procesal Constitucional, pero que están en el ámbito de la Justicia Constitucional⁸.

En nuestro concepto se trata de un verdadero instrumento de control de la Constitución, formalmente judicial y materialmente administrativo, de carácter extraordinario y ejercicio potestativo,

5 FIX-ZAMUDIO, Héctor, Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano, Revista de la Facultad de Derecho, Culiacán Sinaloa, México, tomo II, número 3, 1967, Pág. 179.

6 ARTEAGA NAVA, Elisur, La Facultad Investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho Procesal Constitucional, México, 2002, Pág. 795. Porrúa.

7 CARRILLO FLORES, Antonio, La Suprema Corte en las Reformas Sociales de México, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, tomo XIV, número 55, 1964, Págs. 644 y 645.

8 GALVAN RIVERA, Flavio, Facultad Indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho Procesal Constitucional, México, 2002, Pág. 853.

indirectamente remedial o subsidiario, declarativo y desprovisto de fuerza vinculativa, que guarda algunas semejanzas con la atribución investigadora del Ministerio Público en tanto indaga hechos, y con la actividad del ombudsman en tanto deriva en un pronunciamiento declarativo cuya eficacia deriva de la calidad y fuerza moral de quien lo emite.

Los elementos de esta definición se explican de la siguiente forma:

a) Es instrumento de control constitucional en virtud de que tiene por objeto provocar la acción del poder público a través de las autoridades competentes para sancionar la trasgresión de garantías individuales, que en perjuicio de los gobernados tenga verificativo por parte de una autoridad de cualquier orden.

b) Su carácter extraordinario deriva de la exigencia constitucional del requisito de procedibilidad, consistente en que la violación de garantías sea grave y, que de acuerdo con la tesis número LXXXVI/1996 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo debe ejercitarse en los casos en que la violación de garantías sea generalizada «cuando ocurren acontecimientos que, debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones; b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien, que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.»

c) Es de ejercicio potestativo porque, aunque durante mucho tiempo la Corte sostuvo que el ejercicio de la facultad de investigación de violación de garantías individuales era obligatorio

Quid Juris

cuando la excitativa proviniera del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, mediante la tesis XLIX/1996, varió su criterio y determinó que la locución «podrá», que incluyó el órgano revisor permanente de la Constitución en la reforma de 1994, la convirtió en discrecional. Además, conforme al criterio contenido en la tesis XLVII/1999 aprobada por el pleno de la Corte, ese alto tribunal no está obligado a exponer las razones que lo lleven a determinar el no ejercicio de su facultad de investigación, aun cuando se lo solicite uno de los órganos legitimados por el propio Artículo 97. Además en la tesis XLVII /96, estableció que para ejercer la atribución indagatoria debe atender a razones de oportunidad y conveniencia nacional.

d) Es un instrumento indirectamente remedial porque sólo se ejerce sobre hechos consumados, y tiene por objeto informar a las autoridades competentes del resultado de su indagación para que sean éstas las que en ejercicio de sus atribuciones de imperio provean lo necesario para la restitución del orden jurídico violentado, a diferencia del juicio de amparo que, por una parte, admite su promoción contra actos de autoridad de realización inminente, admite la suspensión del acto reclamado y tiene por objeto la restitución del quejoso en el goce de las garantías violadas, y por otra, dota al juzgador de atribuciones e instrumentos para hacer ejecutar sus resoluciones. Tal criterio ha sido sostenido por el pleno de la Suprema Corte en la tesis LXXXVII/96, bajo el rubro GARANTIAS INDIVIDUALES. MARCO LEGAL DE LA INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA AVERIGUACION EN LA GRAVE VIOLACION DE AQUÉLLAS.

e) Está desprovisto de fuerza vinculatoria porque, de acuerdo a la interpretación sistemática del texto de los párrafos segundo y tercero del Artículo 97 constitucional, realizada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis XC/1996, una vez concluida la investigación por quienes hubieran recibido la encomienda, deben informar sobre los resultados obtenidos al propio pleno, quien a su vez concluye su actuación notificando el resultado a las autoridades competentes, sin realizar actividad alguna tendiente a combatir la violación perpetrada, ni a dar seguimiento a la actividad que desarrollen otras autoridades

para ese efecto.

Incluso, si como consecuencia de un juicio de amparo o de un proceso penal alguna de las Salas de la Corte llegara a conocer de los hechos investigados, no podrá tenerlos en cuenta al dictar la resolución correspondiente si no obran en los autos constancias que los acrediten conforme a las reglas generales de la prueba aplicables al caso.

Esta característica es congruente con el hecho de que al realizar sus investigaciones la Corte no está obligada a respetar la garantía de audiencia a las autoridades involucradas, a las que puede llamar a declarar sólo en el caso de que lo considere necesario.

f) Guarda semejanzas con la actividad indagadora del Ministerio Público, ya que la propia Corte ha reconocido en la tesis LXXXVII/1996, dictada por el Pleno, que cuando indaga la violación grave de garantías individuales «no conoce, en esos casos, de una acción procesal, ni instruye o sustancia un procedimiento jurisdiccional y, por ello, no puede concluir dictando una sentencia que ponga fin a un litigio». Además, también admite que se trata de un procedimiento materialmente administrativo.

Es cierto que en esa misma tesis señala que con su actuación no procura, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia, y rechaza que pueda asimilarse a una averiguación previa. Sin embargo, debe admitirse que sin existir identidad, y teniendo por válidas las observaciones del máximo Tribunal, resulta muy difícil no advertir ciertos matices que las asemejan de manera cuando menos parcial.

g) Por último, afirmamos que también tiene algunos rasgos comunes con el ombudsman escandinavo, por tratarse en ambos casos de procedimientos que concluyen con un pronunciamiento relativo a la violación de derechos fundamentales, dirigido a las autoridades competentes, con el objeto de provocar, merced a su calidad y fuerza moral, la actuación de los órganos del Estado competentes para hacer frente a la trasgresión.

B.- El caso Aguas Blancas

Hace 10 años, a petición de la Presidencia de la República, planteada a través del secretario de Gobernación y ante la ma-

Quid Juris

nifiesta indignación general, la Suprema Corte ejerció la facultad de investigación de violación grave de garantías individuales en el caso conocido como Aguas Blancas, en el que se suscitaron los siguientes hechos:

El día el 28 de junio de 1995 varios miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) salieron con destino a la ciudad de Atoyac de Alvarez a bordo de dos camiones. Cuando se acercaban al vado de Aguas Blancas fue detenido uno de los camiones por agentes de la Policía Judicial del Estado de Guerrero, obligando a descender y permanecer acostados en el suelo a más de 60 campesinos. Unos 10 minutos después llegó al lugar de los hechos el otro camión, cuyos campesinos también fueron obligados a bajar, pero al momento de descender los policías comenzaron a dispararles indiscriminadamente, muriendo 17 personas y quedando otras heridas gravemente. Al terminar la balacera y luego de obligar a los sobrevivientes a regresar a sus pueblos, los policías se dieron a la tarea de colocar armas a los muertos para que se fundamentara la versión de que se había producido un enfrentamiento.

En sesión pública celebrada el 5 de marzo, el Tribunal Pleno, por mayoría de 10 votos, determinó procedente la solicitud del Ejecutivo y, por unanimidad de 11, comisionó a los ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios para realizar la investigación correspondiente. Efectuada la averiguación, en fecha 12 de abril, los ministros comisionados rindieron su informe, mismo que sirvió de base para el acuerdo del 23 de abril de 1996, asumido por la Suprema Corte, en el cual concluyó que en el caso investigado existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados, situación ante la cual las autoridades locales, maliciosamente, asumieron una actitud de engaño, maquinación y ocultamiento de la verdad, creando una versión oficial falsa, con la pretensión de hacer creer a la opinión pública que la masacre fue provocada por los miembros de la Organización Campesina del Sur, quienes, para no ser detenidos, atacaron audazmente al cuerpo de Policía Motorizada que realizaba una revisión en la zona.

De tan grave violación a los derechos fundamentales se consideró responsable al gobernador con licencia Rubén Figueroa

Alcocer y a un importante número de sus colaboradores más cercanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó notificar el acuerdo en cita al presidente de la República por conducto del secretario de Gobernación, anexándole las copias certificadas correspondientes, para hacer llegar copia certificada de la «resolución» al Congreso de la Unión «para su conocimiento y efectos consiguientes», y copia al procurador general de la República «para los efectos de su representación», debiendo tomar noticia de la propia «resolución» mediante sendas copias «el gobernador en funciones del estado de Guerrero, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad».

El propio Pleno de la Corte, ante la falta de reglamentación de esa figura, emitió varias tesis aisladas, cuyo contenido se abordó al estudiar la naturaleza de la función indagatoria, y si bien es cierto que la autoridad moral del máximo Tribunal tuvo consecuencias específicas, tales como la separación del cargo mediante licencia definitiva del gobernador y la renuncia de sus colaboradores, así como la consignación de varios policías y funcionarios menores, se enfrentó a la exoneración que el Congreso del Estado emitió en favor del mandatario estatal, haciéndose evidente la eficacia parcial de la facultad indagatoria de la Corte, en la medida en que el órgano investigador carece de atribuciones para sancionar.

No obstante lo anterior, la intervención de la Corte en ese caso sirvió como catalizador de buena parte de la inconformidad provocada por el sentimiento de impunidad y de injusticia que permeaba en la sociedad mexicana, y de manera particular, en la guerrerense.

Inconforme con los resultados prácticos obtenidos por las autoridades competentes para sancionar los hechos, el Partido de la Revolución Democrática acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que conoció del caso e hizo recomendaciones al respecto al Gobierno de México.

C.- Informe número 49/97 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Quid Juris

Resulta de interés transcribir algunos de los párrafos contenidos en el informe rendido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de caso de Aguas Blancas⁹, pues nos permite percibir algunas de las deficiencias prácticas que presenta la facultad de investigación de la Corte, tal como está planteada.

El 17 de julio de 1995 la Comisión recibió la petición en la que se denunció la responsabilidad de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante el «Estado» simplemente o «México») por la presunta violación de los Derechos Humanos consagrados en los artículos 4, 5, 8, 25 y 1.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (en adelante «la Convención Americana»).

El 26 de julio del mismo año la Comisión, de conformidad con el Artículo 34 de su reglamento, transmitió al Estado las partes pertinentes de la denuncia, y le solicitó información sobre los hechos denunciados y en relación a cualquier otro elemento de juicio que le permitiera apreciar si en el caso se habían agotado todos los recursos internos, para lo cual se le concedió un plazo de 90 días.

El 24 de enero de 1996, la Comisión solicitó al Estado que tomara las medidas cautelares que fueran necesarias para proteger la vida e integridad física de todos los testigos de la masacre de Aguas Blancas, particularmente de la Sra. Virgilia Galeana García, así como de los familiares de las víctimas.

El 19 de febrero de 1996, la Comisión recibió del Estado la respuesta en relación al caso en trámite.

Como consecuencia de su propio análisis, la Comisión consideró que las investigaciones realizadas por el Estado a los fines de juzgar y sancionar a los responsables de la «masacre de Aguas Blancas» no se habían practicado con la seriedad necesaria en los términos establecidos por la Corte Interamericana.

Por ello, hizo al Estado las siguientes recomendaciones:

A. Completar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos descritos en el informe, ocurridos en fecha 28 de junio de 1995 en el vado de Aguas Blancas, con base en la decisión emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha 23 de abril de 1996.

B. Ejercer las acciones penales correspondientes, a fin de que

se establecieran las responsabilidades individuales de los altos funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero, identificados en la decisión emitida por la Suprema Corte de la Nación; e imponer las sanciones penales correspondientes a quienes resultaran responsables.

C. Otorgar una indemnización adecuada a los familiares de las personas ejecutadas, y a las víctimas sobrevivientes de los hechos de Aguas Blancas, y prestar la debida atención médica a aquellas víctimas que lo necesitaran, como consecuencia de las heridas recibidas en los referidos hechos de Aguas Blancas.

D. Adoptar las medidas que fueran necesarias para que se dictara a la brevedad posible la legislación reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

En sus conclusiones finales, el organismo internacional señaló:

«La CIDH debe decidir si el Estado mexicano ha tomado las medidas adecuadas para cumplir con las recomendaciones del presente informe. Al respecto, resulta evidente de la última comunicación del Estado arriba resumida, y de las correspondientes observaciones de los peticionarios, que aquel no ha dado cabal cumplimiento a las recomendaciones identificadas con los literales «A», «B» y «C» entre el 24 de octubre de 1997 y el 24 de diciembre del mismo año, en que expiró el plazo para presentar la información requerida; tampoco lo ha hecho hasta el 21 de enero de 1998, fecha de recepción de la información pertinente en la CIDH. Al contrario, la información proporcionada por México en esta etapa procesal precisamente confirma lo ya expresado por la Comisión en el Capítulo VI supra (párrafos 91 a 94, y 97 a 105).

«En efecto, el Estado no ha completado hasta ahora una investigación seria o imparcial de los hechos que motivan el presente informe. Ello adquiere mayor gravedad teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el 23 de abril de 1996, fecha de la resolución de la Suprema Corte de Justicia. La falta

Quid Juris

de efectividad de las investigaciones en curso resulta más que evidente, por la ausencia de resultados concretos, y por la consecuente impunidad para los autores materiales e intelectuales de los hechos.

«Respecto a la indemnización, la Comisión constata que el Estado no ha realizado un estudio que incluya el análisis detallado de las condiciones particulares de las víctimas. En ausencia de este elemento, que fuera específicamente señalado en el párrafo 104 supra, la Comisión concluye que la indemnización no ha sido adecuada».

«En cuanto a la recomendación incluida en el literal «D» supra, la Comisión toma nota de la reciente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de México, que determina la procedencia del juicio de amparo contra las abstenciones o demoras del Ministerio Público. Dicha medida del Poder Judicial constituye un avance positivo hacia la plena vigencia de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, y ciertamente puede constituirse en un modo de cumplimiento alternativo válido de la recomendación emitida por la Comisión. Sin embargo, la Comisión observa que la misma no ha sido aplicada aún al presente caso, y por lo tanto, decide mantener condicionalmente su recomendación hasta tanto dicho recurso evidencie su carácter de «adecuado y eficaz» en los términos exigidos por el Artículo 25 de la Convención».

Diferencias entre el procedimiento de investigación y el juicio de amparo

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis en la que establece la diferencia entre el procedimiento de investigación y el juicio de amparo, y que resulta útil para la mejor comprensión de la naturaleza de aquél, tesis que por su interés transcribimos de manera íntegra.

GARANTIAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACION GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO.

Uno de los principales propósitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es garantizar los derechos fundamentales del hombre, para lo cual propone procedimientos tendientes a evitar la infracción a esos derechos fundamentales mediante el juicio de amparo, o bien, en el caso de una violación grave y generalizada de garantías individuales, la intervención de este alto Tribunal en la averiguación de los hechos, para precisar esas infracciones, y con la intención de que cese la violencia y alarma y se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales.

Las diferencias de estos procedimientos son, básicamente las siguientes: a) El juicio de amparo procede a petición del agraviado; en el procedimiento del 97, por el contrario, se actúa de oficio, por propia decisión de la Suprema Corte de Justicia, o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; b) En el amparo se trata de un juicio o proceso, y el Artículo 97 constitucional se refiere a una averiguación de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales; c) En el juicio de amparo se concluye con una sentencia, pero que admite sobreseimiento por razones técnicas o materiales; en el 97, con un informe sobre los hechos averiguados y una consecuente decisión de si constituyen o no una grave violación de garantías individuales; d) En el juicio de amparo se conoce de violación de garantías que sólo afectan a una o varias personas, sin trascendencia social; en el caso del Artículo 97, las violaciones deben ser generalizadas, es decir, que se trate de violaciones graves; y, e) En el amparo se pretende evitar que la violación de garantías se consuma para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o en caso de estar consumado irreparablemente el acto reclamado sobreseer, mientras que la averiguación del 97 versa sobre hechos consumados.

Precedentes

Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Quid Juris

ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del Artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio en curso, aprobó, con el número LXXXVIII/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de junio de mil novecientos noventa y seis.

La facultad de investigación como instrumento de centralización del federalismo

Una vez estudiada la naturaleza de la facultad de investigación que nos ocupa y el alcance que le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis emitidas por el Pleno, podemos afirmar que actualmente constituye un factor de centralización del federalismo, pues aun cuando el texto constitucional establece que los gobernadores de los Estados están legitimados para solicitarle que ejerza su atribución, aquélla ha sentado el criterio de que aún en los casos en que reciba la excitativa de éstos el propio Artículo 97 constitucional la faculta para negarse a hacerlo, y además ha señalado que no tiene obligación de dar a conocer los argumentos en que funde su negativa. Así, deja a los gobernadores de las entidades federativas a merced del poder central, lo que necesariamente los inhibe para plantear una solicitud de ese tipo, pues el perjuicio político que representaría en la práctica, al recibir una respuesta negativa lisa y llana de la Corte, sería de tal magnitud que los dejaría en una situación muy precaria.

En tales condiciones, la facultad de investigación es un instrumento de control constitucional al que sólo tienen acceso real los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, que están en mejores condiciones de cabildear y obtener una respuesta favorable de la Corte, y el propio Tribunal Supremo, cuando decida de motu proprio ejercer su atribución.

VIOLACION DEL VOTO PUBLICO

Para entender la facultad conferida en el párrafo cuarto del

Artículo 97 constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, es indispensable entender el contexto histórico y político del México del primer tercio del siglo XX.

Después de un movimiento revolucionario que en opinión de algunos historiadores costó un millón de vidas y en el que se enarbolaron las banderas de la justicia social -sobre todo agraria- y del respeto al sufragio y la no reelección, movimiento que se legitimaba con la sangre derramada por Madero, Pino Suárez, Belisario Domínguez, Zapata y muchos otros grandes mexicanos, surgió, merced a sus indiscutibles triunfos militares y enorme capacidad política, el liderazgo incuestionable del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, y con él la oportunidad de iniciar el camino de vuelta a la vida institucional del país.

El problema a resolver en ese tiempo era el de, por una parte, institucionalizar el triunfo armado, y por otra, legitimar el liderazgo del primer jefe mediante el acceso a la Presidencia de la República.

Así las cosas, surge el Congreso Constituyente, convocado para reformar la Constitución de 1857, que finalmente transita de la calidad de órgano revisor de la Constitución, a verdadero poder Constituyente originario.

Sin embargo, la Constitución que institucionalizaba la Revolución enfrentó el problema de que aún no terminaba del todo la convulsión social y militar, pues diversos jefes revolucionarios, algunos con fuerza nada despreciable, se negaban a deponer las armas hasta en tanto no vieran colmadas sus ambiciones personales.

Por ello, es posible aventurar la hipótesis de que la propuesta enviada por el propio Carranza para incluir en el texto del Artículo 97 la facultad de la Corte para investigar las violaciones del voto público, y aún la de garantías individuales, pudo obedecer a la lógica de despojar al Congreso, mas que de una facultad jurídica, de un pretexto político para pronunciarse en contra del Ejecutivo y su legitimidad en el caso de que se pretendiera alegar la

Quid Juris

trasgresión de la Ley en la elección del primer presidente surgido al amparo de la nueva Constitución, pues bajo el nuevo diseño constitucional estaba obligado a someter su inconformidad a la investigación que eventualmente realizara la Corte, misma que culminaría con un pronunciamiento de carácter eminentemente jurídico y que seguramente catalizaría buena parte de las posibles inconformidades.

Depositar el instrumento jurídico para dilucidar la legalidad de los procesos electorales en un Poder Judicial tradicionalmente respetable, pacífico y respetado, fue una medida afortunada para impedir que los dos poderes con capacidad de beligerancia y de ruptura del orden jurídico pudieran desestabilizar de nueva cuenta al país, enarbolando la bandera de la legalidad, pues de hacerlo estarían desconociendo la propia Constitución que los legitimaba.

Lo anterior parece confirmarse con el párrafo de la exposición de motivos que ha quedado transcrito en la parte inicial de este trabajo, pues aunque de manera un tanto incoherente, ahí se alude a la necesidad de que en los casos en que sea necesario juzgar no sea el Congreso sino la Corte la encargada de realizar las investigaciones.

Por otra parte, conviene recordar que la Norma Fundamental de 1917 conservó el sistema de autocalificación por órgano político de los procesos electorales, con las serias deficiencias derivadas del escaso respeto a la garantía de audiencia y de la parcialidad de quienes se erigían como jueces y partes en las impugnaciones correspondientes, por lo que resultaba jurídica y políticamente conveniente que estuviera prevista alguna forma de control de la constitucionalidad de esos procesos, aunque fuera a través de un recurso extraordinario cuya utilización se reservara para los casos en que la evidencia y contundencia de la trasgresión del derecho al sufragio alterara la paz social.

La facultad de investigación de la violación del voto público en el contexto de la legislación actual

Cualquiera que haya sido la razón del Constituyente para incluir esa facultad, lo cierto es que en la actualidad aparece

como un verdadero anacronismo y hasta como una antinomia en el texto constitucional.

Inclusive, la reforma de 1977 parece ser el inicio de un proceso que debe terminar con su derogación, pues si el texto de 1917 facultaba a la Corte para investigar en cualquier caso de violación del voto público, a partir de esa reforma, se estableció como requisito de procedibilidad que la violación afectara todo el proceso de uno de los poderes de la Unión, lo que constituye una hipótesis que parece improbable en nuestros tiempos.

En efecto, a partir de las reformas de 1994 y 1996 se derogó el sistema tradicional de la autocalificación de los procesos electorales por órgano político y se estableció la heterocalificación por órgano jurisdiccional.

Tales reformas establecen todo un sistema de nulidades y de medios de impugnación en materia electoral que prevé juicios cuyo objeto es dirimir cuestiones de legalidad, como el de inconformidad, y juicios que son verdaderos instrumentos de control constitucional como los de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional.

Estos juicios y los recursos previstos por la legislación electoral permiten a quien tenga interés jurídico (y también legítimo cuando se atiende a la defensa de derechos colectivos o difusos, según un reciente criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), impugnar los actos de autoridad electoral y, por supuesto, los procesos como un todo, por lo que resulta innecesaria la facultad que la Suprema Corte conserva para investigar la violación del voto público.

Es importante resaltar que mediante el actual sistema jurisdiccional se estableció la impugnabilidad de cualquier acto de autoridad electoral realizado dentro o fuera de un proceso comicial, lo que permite a los actores políticos exigir que las diversas etapas de los procesos electorales se apeguen al principio de legalidad y, cuando esto no suceda, los dota de instrumentos eficaces para lograr su regularización, con lo que resulta prácticamente imposible la actualización de la hipótesis en que todo el proceso de elección de uno de los poderes de la Unión se verifique de manera ilegal.

Quid Juris

Por otra parte, cuando los vicios de ilegalidad afectan por su impacto determinante en los resultados al proceso como un todo en cualquier tipo de elección, existe la posibilidad jurídica de anularla provocando su sustitución por una elección extraordinaria, lo cual contrasta con la facultad de la Corte, que sólo se actualiza en los casos en que la violación del voto público afecte la elección de uno de los poderes de la Unión en su conjunto.

Resulta dable pensar que al existir hoy, además de los juicios ya señalados, recursos de revisión, apelación, reconsideración, así como procedimientos para encauzar denuncias de hechos que constituyan infracciones a la Ley o delitos electorales, la hipótesis de que pudiera presentarse la violación al voto público de tal manera sistemática y grave que afectara a la elección del presidente de la República o de todos, o cuando menos la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados y Senadores, es muy remota.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que en la actualidad el primer párrafo del Artículo 99 constitucional establece que «el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto por la fracción segunda del Artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación».

De acuerdo con esa disposición, la Corte sólo está jerárquicamente por encima del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia jurisdiccional, para resolver las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en materia electoral. Así las cosas, pareciera que al ejercitar su atribución de investigación de violación del voto estaría supeditada a las resoluciones que sobre el particular dictara éste, lo cual resulta inadmisibles, pues riñe con la naturaleza de máximo órgano jurisdiccional que tiene aquélla en la organización del Poder Judicial.

Por otra parte, parece una función inútil la que se analiza, ya que en el supuesto de que en un caso concreto la Corte determinara que efectivamente hubo trasgresión al voto público, lo más probable es que no surtiera ningún efecto práctico, ya que de acuerdo con los principios de definitividad de los actos electorales y dispositivo respecto de la promoción de los juicios y recursos en materia procesal electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estaría impedido para actuar motu proprio o a solicitud de la Corte para combatir o remediar la conculcación del sufragio, y seguramente, atendiendo a los plazos para que opere la definitividad e inatacabilidad de los actos electorales, el informe de la Corte se emitiría cuando la situación de facto y de jure resultara inalterable.

Flavio Galván Rivera, Elisur Arteaga Nava y muchos otros autores concluyen que la facultad que se comenta debe ser derogada, posición que compartimos, pues, además de las razones apuntadas que así lo aconsejan; resulta conveniente derogar un instrumento cuyo uso pudiera lesionar inútilmente el prestigio y el lugar de privilegio que entre nuestras instituciones jurídicas y políticas tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación al involucrarla innecesariamente en cuestiones de índole política.

El espíritu federalista en Zacatecas*

Reunidos en el ex Convento de San Agustín, de la hermosa ciudad de Zacatecas, durante los días 3 y 4 de junio, nosotros, legisladores locales, presidentes municipales, consejeros y magistrados electorales de las entidades federativas del país, que hemos acudido a la convocatoria del Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral para discutir y analizar las reformas electorales en las entidades federativas, queremos manifestar lo siguiente:

En primer lugar, felicitar al Consejo General del Instituto Federal Electoral por esta iniciativa; luego, agradecer al Gobierno del Estado de Zacatecas la generosa anfitriona y hospitalidad con que nos ha recibido. Saludamos a su gobernadora Amalia García Medina, al Congreso del Estado y asimismo al Instituto Electoral del estado de Zacatecas.

Los temas a discusión ponen de relieve la urgencia cierta de una segunda generación de reformas electorales que regulen adecuadamente las precampañas, la transparencia y control del dinero en la política electoral, mayores facultades de fiscalización a los órganos electorales, el acceso a los medios de comunicación, la forma de integración de los poderes públicos y la participación ciudadana.

De ello da cuenta el estudio presentado por el IFE sobre la orientación, calidad y pertinencia de las iniciativas y reformas

* Los días 3 y 4 de julio de 2005 se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional sobre Reformas Electorales en las Entidades Federativas, organizado por el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. Las conclusiones de ese encuentro se plasmaron en un documento denominado «El Espíritu Federalista de Zacatecas», el cual publicamos por la importancia y trascendencia que las ideas ahí plasmadas tienen para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los estados de la República.

Quid Juris

logradas en las legislaturas locales, lo que convierte a este documento en un referente obligado para la reforma electoral federal pendiente y para todos los estados.

Este hecho es esperanzador en el futuro de la democracia nacional, porque revela que de nueva cuenta es en algunos estados del país donde se ubican importantes impulsos a la plena garantía de la democracia electoral. Propósito aún inacabado.

Más que reglas para la competencia electoral, requerimos de aquéllas que salden el déficit de ciudadanía plena que se vive en nuestro país, lo que significa un reto de impulsar la participación de los ciudadanos en los procesos, de manera informada y consciente, y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

Entre otras propuestas consideramos importante destacar el papel constitucional y legal de las autoridades electorales en la promoción de la vida democrática. Afirmar la independencia, imparcialidad y profesionalismo de todas las autoridades, y por medio de su plena autonomía financiera y orgánica respecto de los otros poderes y de la intromisión de los partidos. De ahí que se deba privilegiar en la elección de autoridades electorales la capacidad y la calidad ética antes que los requisitos formales.

Debemos acabar con la simulación en la conformación de los órganos de autoridad electoral, que abiertamente o de manera disfrazada, mantiene en su integración un modelo de cuotas partidistas.

La garantía plena de los derechos políticos a los mexicanos en el exterior, mediante el reconocimiento de su voto, es una asignatura que no puede eludirse; sería una enorme irresponsabilidad no dar un paso a favor de esa restitución dentro de la lucha histórica por los Derechos Humanos.

En materia de justicia electoral es necesario crear fiscalías especializadas en delitos electorales con plena autonomía y nombramiento dado por las legislaturas locales.

Acortar los tiempos de las campañas puede redundar en beneficio de la calidad de la democracia y el ahorro considerable de recursos públicos, sobre todo si se acompaña de reformas legales en materia de medios de comunicación que privilegien el uso de los tiempos del Estado en radio y televisión para cam-

pañas electorales.

Sobre esto último manifestamos nuestro apoyo al proceso de reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión que se lleva a cabo en el Senado de la República. Su posibilidad constituye una reafirmación de la soberanía del Estado, en una materia estratégica para la democracia.

Exhortamos respetuosamente a los congresos estatales a asumir los pasos que ya han dado en otras entidades en materia de contratación de medios, dejando esta función en exclusiva a los órganos electorales, sin que ello vulnere la capacidad estratégica de los partidos para definir las pautas, selección de medios, frecuencia y horarios.

Creemos importante que en sus discusiones de reforma electoral los Congresos estatales consideren el tema de la homologación del calendario electoral como una forma de fomentar la cooperación entre autoridades electorales.

En el impulso de esta nueva generación de reformas se considera inminente discutir los criterios para determinar los requisitos de registro de asociaciones políticas y partidos. Crear una nueva Ley de partidos políticos que regule la vida de éstos y los someta a un mayor control de sus métodos eleccionarios y de financiamiento.

En relación con la integración de los poderes públicos nos obliga a cambiar el paradigma que sólo analiza los -siempre insuficientes- contenidos y deja de lado los factores políticos. Hay esquemas novedosos, como la representación de los migrantes, la segunda vuelta electoral, las candidaturas independientes, la reelección de legisladores, etc., que están siendo impulsados regionalmente y que desde luego aportan a la integración de la agenda electoral nacional.

Con este espíritu nos hemos reunido, y en estos propósitos nos hemos identificado dentro de una rica y plural diversidad política e ideológica. Queremos que se abandone la pequeña política y que se dé paso a la política grande. La que ha hecho posible reformas que trascienden hasta nuestro presente. Nada justifica que si hemos sido capaces en el pasado reciente no lo seamos ahora. Conscientes de la responsabilidad que nos toca en esta hora crucial de México, desde aquí reafirmamos nuestro

Quid Juris

compromiso con la democracia y para la consolidación de nuestro sistema e institucionalidad electoral.

Zacatecas, Zacatecas, 4 de junio del 2005

Quid Juris

Año 1 Volumen 1

se imprimió entre los días 8
y 13 de agosto de 2005,
en el taller de impresión de
Ediciones del Azar A.C.
a cargo de Darío Estrada.

Sus acabados finales se realizaron
en Encuadernaciones ARI.

El tiraje comprende 1001 ejemplares.

U

CUIDADO DE LA EDICIÓN:

José Miguel Salcido Romero

