

CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL



DAVID CIENFUEGOS SALGADO
ALBERTO LUGO LEDESMA
(Coordinadores)



La Constitución nos une

**CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN
CONSTITUCIONAL**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la
Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO
*Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN
*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de México*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
*Juez de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN M. FISS
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA
*Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA
*Catedrática de Historia del Derecho de la
Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía
Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Catedrática de Derecho Internacional de la
Universidad de Colonia (Alemania)*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO
*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO
*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING
*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Coordinadores

**DAVID CIENFUEGOS
ALBERTO LUGO**



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



La Constitución nos une



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

tirant lo blanch

Ciudad de México, 2017

Copyright © 2017

Cien años de evolución constitucional

Es una obra que forma parte de la Colección “La Constitución nos une” como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Primera edición. 2017

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

© David Cienfuegos, Alberto Lugo y otros

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión Núm. 66

Edificio E, Planta Baja

Col. El Parque

Ciudad de México

Tel. 50360000 ext. 51091 y 51092

www.diputados.gob.mx

© EDITA: TIRANT LO BLANCH

DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO

Río Tiber 66, Piso 4

Colonia Cuauhtémoc

Delegación Cuauhtémoc

CP 06500 Ciudad de México

Tel: (55) 65502317

infomex@tirant.com

www.tirant.com/mex/

www.tirant.es

ISBN: 978-84-9143-935-6

MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Esta obra se terminó de imprimir en Septiembre de 2017

en Ultradigital Press, S.A. de C.V.

Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819, Ciudad de México.

Tiraje 1000 ejemplares

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA**

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Francisco Martínez Neri

Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. César Camacho

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Jesús Sesma Suárez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Norma Rocío Nahle García

Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. José Clemente Castañeda Hoefflich

Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo

Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social

MESA DIRECTIVA

Dip. María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Presidenta

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Dip. Gloria Himelda Félix Niebla

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Dip. Sharon María Teresa Cuenca Ayala

Vicepresidentes

Dip. Raúl Domínguez Rex

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Verónica Delgadillo García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Secretarios

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA
CONSEJO EDITORIAL**

PRESIDENTE

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*.

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*.

Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*.

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso, *titular*.

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*.

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. René Cervera García, *titular*.

Dip. María Candelaria Ochoa Avalos, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*.

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*.

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*.

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Mauricio Farah Gebara

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. José María Hernández Vallejo

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA
ALIMENTARIA**

SECRETARIO TÉCNICO

Mtro. José Luis Camacho Vargas

Índice

Prólogo	13
César Camacho	
Presentación. Cien años de evolución constitucional: Retos y dilemas de la Constitución mexicana	15
Reelección de gobernadores y presidente de la República	17
Mtro. Marco Antonio Adame Meza	
¿Qué es la Reelección?.....	18
Formas y tipos de reelección	18
La reelección presidencial en América Latina.....	19
Breve historia de la reelección en México	23
El debate nacional actual	25
Bibliografía.....	29
La Constitución Federal y las reformas transformadoras. El caso de las reformas educativa y energética	31
Eliseo René Alvarado Villalobos	
Introducción	31
La reforma educativa	32
La reforma energética	38
Conclusión	43
Fuentes consultadas.....	44
Reelección del presidente de la República y de los gobernadores en México. Una introducción comparativa con América Latina	45
Raúl Calvo Barrera	
Introducción	45
El contexto latinoamericano de la reelección presidencial.....	46
La regla de la no reelección ejecutiva federal en México	52
Los diferentes tipos de «reelección» de los ejecutivos locales en los estados mexicanos o cómo darle la vuelta a la prohibición constitucional	59
A manera de conclusión	68
Referencias bibliohemerográficas.....	69
El régimen constitucional del municipio	71
David Cienfuegos Salgado	
Introducción	71
Naturaleza jurídica del Municipio	72

Antecedentes Constitucionales del Municipio en México	73
El Constituyente y la Constitución federal de 1917.....	75
El Constituyente y la Constitución local de 1917.....	80
Las reformas al 115 constitucional	83
Cierre.....	87
La relación Ejecutivo-Legislativo durante las primeras experiencias de gobierno dividido en México (1997-2006): hacia una nueva dinámica política y constitucional.....	89
René Rodrigo Domínguez Castro	
Referencias	116
De la Constitución reformada y las reformas transformadoras.....	119
Ulises Flores Sánchez	
Ana Ley Flores Sánchez	
Referencia bibliográfica	132
Los límites electorales de la Constitución del 1917.....	133
Jorge M. Galván	
Reforma institucional y el bienestar de las personas en condición de pobreza	133
El clientelismo y las estrategias de movilización del voto.....	135
Conclusiones	154
Bibliografía.....	154
El carácter retórico de la Constitución de 1917.....	159
Alejandro González Ruiz	
Bibliografía.....	169
Unidades de información y difusión institucionales; su papel como vehículos de transparencia y acceso a la información.....	171
José María Hernández Vallejo	
Introducción	171
Análisis de la reforma constitucional y de la ley reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información pública	172
El valor agregado de las unidades de información documental en el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información.....	179
A manera de conclusión	182
Fuentes de información.....	183

Cien años de evolución constitucional: De la concentración del poder a su control democrático	185
Alberto Lugo Ledesma	
Introducción	185
Constitución y Poder	187
División de Poderes	188
El control del Poder.....	193
Organismos Constitucionales Autónomos	196
Gobiernos de coalición.....	200
Reflexión Final.....	201
Fuentes Consultadas	202
Los principios de política exterior: entre el dogma y la guía. Una reinterpretación de la no intervención a la luz del siglo XXI	205
Miguel A. Mendivil Roiz	
Los principios de política exterior consagrados en la Constitución	206
La autodeterminación de los pueblos	207
La no intervención.....	208
Solución pacífica de las controversias	209
La proscripción del uso de la fuerza.....	210
Igualdad jurídica de los Estados	210
La cooperación internacional para el desarrollo.....	211
La lucha por la paz y la seguridad internacionales.....	211
La lectura clásica del principio de no intervención	212
El principio de no intervención: su reinterpretación a la luz del siglo XXI.....	214
Conclusiones	217
Fuentes consultadas.....	218
La Constitución y las reformas estructurales	221
Alejandra Del Moral Vela	
Introducción	221
Proceso reformador	222
Análisis del entorno.....	224
Reformas estructurales	226
Después de las reformas	228
Bibliografía.....	230
Constitución y derechos en la coyuntura actual	233
Julietta Morales Sánchez	
A manera de introducción	233
Intérpretes y su impacto en la garantía constitucional de los derechos.....	234
Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: ¿exigibilidad en construcción?	236
¿Quién debe ejercerlo y con qué efectos?	238
Ejercicio del principio <i>pro persona</i> por autoridades administrativas e inaplicación de normas	240

Nota final.....	240
Bibliografía.....	241
Reflexiones sobre el voto electrónico en el sistema electoral de Jalisco	243
Rodrigo Moreno Trujillo	
Resumen.....	243
Introducción general y derecho comparado	243
Visión constitucional	247
Antecedentes del voto electrónico en México.....	250
Pros y contras del voto electrónico.....	251
Experiencias del e-voting en México	252
Criterios judiciales	253
Urna electrónica en jalisco.....	254
Conclusiones	257
Bibliografía y fuentes de consulta.....	259
Reelección en México: ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?	261
Alfonso Myers Gallardo	
A modo de introducción	261
La reelección en América Latina.....	263
Análisis de la Reforma Político-Electoral 2013-14 en México: el adiós a la No Reelección.....	266
Elección consecutiva y alternada en algunos cargos: El fin a 80 años del principio maderista «Sufragio efectivo, NO reelección».....	269
El balance de la reforma respecto a la reelección	269
¿A dónde vamos?.....	272
Conclusiones: ¿Hacia dónde deberíamos ir?	274
Referencias Bibliográficas	275
Movimientos sociales en el orden constitucional actual en México	279
José Luis Ramírez Guzmán	
Bibliografía.....	287
El Control de Constitucionalidad y Convencionalidad: Perspectiva del Sistema de Pesos y Contrapesos en el Marco Constitucional Mexicano	289
Christian Wagner Sinniger	
El Control de Constitucionalidad.....	292
El Control de Convencionalidad	295
Reflexiones.....	300
Fuentes Consultadas	301

Prólogo

Una Constitución es el entramado de principios organizativos que caracterizan a un Estado y lo distinguen de otros, de acuerdo con Bobbio. Un sistema jurídico consuetudinario o escrito, apegado a valores e ideales socialmente compartidos que hace de un pueblo, una Nación.

En México, una larga y fecunda tradición jurídica, ha dado cuenta de un tipo de «constitucionalismo a la mexicana»; un proceso singular enraizado en el siglo XIX, y que, a lo largo de la centuria pasada, una vez que la Revolución dio origen a la primera Constitución político-social del mundo, no dejó de adaptarse y anticiparse a la dinámica social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, consignó la forma de estado y de gobierno que tenemos hasta hoy: republicana, representativa, democrática y federal. Esta Carta Magna retomó gran parte de los elementos heredados de la Constitución de 1857, sobre todo su carácter liberal, y la consagración de las llamadas «garantías individuales». Además, en ella se plasmaron las demandas del pueblo mexicano que habían dado origen a la Revolución; se incluyeron derechos y libertades fundamentales como el derecho a la huelga, la jornada máxima de ocho horas, el derecho a la organización de los trabajadores, el derecho a la educación pública, laica y gratuita, las libertades de culto y de expresión, entre muchos otros.

Con ella cobró vida lo que se conoce como el «constitucionalismo social». Según Héctor Fix-Zamudio, buscó elevar a nivel de normas fundamentales a los derechos de los grupos sociales desprotegidos y marginados, es decir, campesinos y obreros.

Los gobiernos de la posrevolución completaron el reparto agrario, recuperaron la industria petrolera, electrificaron al país, urbanizaron el territorio, promovieron el crecimiento económico, acompañado de un desarrollo social que benefició a la mayoría de los mexicanos. Casi se triplicó la esperanza de vida, y se consolidó el potencial exportador; se fundaron escuelas de nivel básico, medio y superior, y se enviaron misiones culturales a rincones apartados; los intelectuales y creadores redescubrieron lo popular. De igual forma, se promovieron los derechos humanos, y se incrementó el prestigio internacional del país; se impulsó la participación política de las mujeres y de los jóvenes.

En ese largo periodo, la Constitución se fue adaptando cuando no anticipando a la evolución de los acontecimientos históricos, siempre garanti-

zando progreso con estabilidad política en un clima de libertades crecientes.

Hace décadas, México inició un proceso histórico, no asociado a un solo momento: la transición democrática. Un conjunto de hechos protagonizados por sociedad y gobierno; compleja sucesión de fenómenos sociales, coyunturas electorales y complementariedad de visiones de país, adaptación progresiva de un régimen jurídico y político, a una sociedad que reclamaba un nuevo estado de cosas, consistente en pasar de un régimen de partido hegemónico a otro de participación plural y diversa de las fuerzas políticas. Una auténtica redistribución del poder; esto es, que la democracia llegó para quedarse.

En el ejercicio democrático del poder se ubica al ciudadano en el centro de interés de nuestra vida pública. Es él quien propicia y personifica la reflexión colectiva que permitirá que nuestro país sea mejor, mediante la tendencia, siempre expansiva, de reconocimiento de derechos.

Quienes colaboran en este libro son, en su mayoría, jóvenes, quienes con una visión renovada hacen una aportación fundamental al estudio y análisis de diversos temas, todos relacionados con la Constitución y la sociedad que, sin duda, contribuirán al debate público en el centenario de la Constitución de Querétaro.

Para la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados resulta relevante la presentación de esta obra colectiva, para fortalecer la cultura de la Constitución mexicana, a la vez que celebrar el centenario de su promulgación.

CÉSAR CAMACHO

Presentación

Cien años de evolución constitucional: Retos y dilemas de la Constitución mexicana

La Revolución mexicana fue el trasfondo de una revuelta armada, social y jurídica, cuyas reivindicaciones y aspiraciones terminaron plasmadas en el contenido de diversos artículos de la Constitución de 1917. Desde ese momento, nuestro país inició una transformación institucional que influenció a otras regiones del mundo, y cuyo desarrollo vale la pena reseñar para conocer y valorar nuestra Ley fundamental ahora que cumple su primer siglo de evolución.

Sin el peso de la lucha armada y sin la profundidad del pensamiento liberal de esa época, México no habría logrado avances significativos en áreas sensibles para su desarrollo político y jurídico. Con un siglo de vigencia, y con retos locales y globales sumamente relevantes a lo largo de su historia, nuestra Carta Magna ha debido modificarse, actualizarse y poner en el centro de su espíritu aquellas experiencias que le permitieran cumplir con su propósito: establecer las normas, leyes y mandatos que reconocieran la convivencia armónica del poder y la sociedad. Todo ello en torno a la idea de un gobierno democrático, cuya construcción se convirtió en tarea transgeneracional cotidiana y constante.

El baluarte social de nuestra Ley fundamental ha permitido la consolidación de los derechos ciudadanos, y ha integrado valores que, como obligaciones, nos deben guiar en el actuar cotidiano. Cada reforma constitucional y legal, realizada por los órganos revisores y legislativos, y promulgada, según el caso, por el Poder Ejecutivo, ha ido actualizando el *corpus* jurídico e institucional que debe ser analizado con nuevas perspectivas; sólo así entenderemos que durante los últimos cien años, lo expresado en la norma fundamental alentó y motivó la participación política de la sociedad con miras a consolidar un gobierno democrático verdaderamente incluyente, como única opción de futuro.

Desde la conformación del Congreso Constituyente de 1916-1917, la Carta Magna enfrentó retos significativos y provocó dilemas entre quienes serían los diputados encargados de aprobar las modificaciones a la Constitución de 1857. A partir de entonces, la evolución de nuestro constitucionalismo ha sido permanente. Las reformas al Código Político han sustanciado lo previsible y necesario para el desarrollo del país, por lo que

derechos y obligaciones se encuentran en un horizonte definido con claridad y pertinencia. A partir de ello, nos obligamos, desde las diferentes trincheras, a un análisis que fortifique y amplíe en los ciudadanos una cultura constitucional y cívica congruente con nuestro origen.

Las nuevas generaciones de jóvenes que se integran a la academia, a la política y al activismo social toman como piedra de toque lo que Venustiano Carranza propuso al Congreso Constituyente, lo que éste aprobó y lo que el Poder Revisor transformó, recreó o instituyó, pero analizan, en todo caso, con una visión renovada, las realidades concretas que visibilizan aciertos, fallos y las necesarias soluciones o, en su caso, discusiones pendientes.

Las características políticas del momento actual tienen raíces profundas, esta es la razón y la urgencia del nuevo diálogo con nuestra Constitución. Sin él, la vigencia de un texto vivo como éste no tendría sentido, ni nos daría las herramientas necesarias para enfrentar las amenazas que del exterior, y del interior, buscan menoscabar aquello que consideran ya no tiene presencia ni valor alguno.

Estas colaboraciones pretenden dar muestra de la vigencia del pensamiento jurídico y político mexicano. Por ello, agradecemos a quienes confiaron en este proyecto para volcar sus voces y dejar anotados los derroteros que deben guiar el análisis constitucional de nuestro tiempo, el cual, por encima de todo, debe entenderse crítico y constructivo. En ese sentido, este proyecto no tiene otro objetivo que el de descubrir y revalorar el diálogo permanente que la Constitución tiene con la sociedad, como herramienta útil para el desarrollo democrático.

De frente a lo heredado, la crítica se vuelve urgentemente necesaria.

Los coordinadores

Reelección de gobernadores y presidente de la República

MTRO. MARCO ANTONIO ADAME MEZA

El tema de la reelección de gobernadores y presidente de la República en México resulta de amplio interés debido a que el mecanismo que posibilita a un mandatario presentarse nuevamente a elecciones para competir por el mismo puesto que ha desempeñado, ha generado durante muchos años, una profunda reflexión. Se trata de un asunto de extenso debate, una constante en la historia de los sistemas políticos de América Latina, pero principalmente en México. Lo anterior debido a circunstancias propias de la estructura de los sistemas presidenciales, pero también a elementos históricos que, a lo largo de la formación de los sistemas políticos, se han presentado en cada una de las experiencias nacionales generando alta desconfianza en mecanismos y procedimientos específicos como es el caso de la reelección, en cualquiera de sus aplicaciones.

El presente trabajo expone el debate desde diversas vertientes. En el primer apartado se analiza el concepto, las aplicaciones y los tipos de reelección, con la finalidad de entender un mecanismo con diversas modalidades o tratamientos. En un segundo espacio, se aborda el tema de la reelección en la experiencia latinoamericana, desde el proceso de transición a la democracia hasta las nuevas experiencias de reformas que posibilitan la implementación del procedimiento de selección. De igual forma se expondrán puntos de reflexión en torno a la implementación de la reelección en países latinoamericanos con la finalidad de, en un tercer apartado, presentar la historia de la reelección en México, abarcando los primeros años como nación independiente hasta las posiciones actuales. Se trata de analizar el proceso histórico que generó un amplio debate, que en circunstancias y momentos posibilitó, prohibió, restringió, permitió y finalmente estigmatizó el proceso de reelección; es decir, el procedimiento que otorga la oportunidad a un mandatario de volver a presentarse en una elección para ser considerado, o no, por los electores. Finalmente, y a manera de conclusión se expondrá el debate actual sobre la aplicación de la reelección en México, específicamente en el caso de los gobernadores y presidente de la República.

La finalidad de este artículo es enriquecer el análisis, la discusión académica y el debate sobre la reelección como mecanismo y procedimiento democrático; planteamientos que permitirán al lector fortalecer su criterio sobre las posiciones a favor y en contra de la implementación de la reelección en México.

¿QUÉ ES LA REELECCIÓN?

Concepto:

El concepto reelección se identifica de manera inmediata como volver a elegir, o volver a ser electo. Dieter Nohlen (2007) la define como: «El derecho de un ciudadano que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario)»; se trata de un mecanismo que forma parte del proceso de selección de representantes o de configuración de gobierno. Es la posibilidad que permite a quienes han sido electos volver a presentarse a los electores como una opción política para que éstos le consideraren o no en el proceso de selección y les permitan mantener la posición en el gobierno o en la representación.

FORMAS Y TIPOS DE REELECCIÓN

En este sentido, es necesario plantear que la reelección como procedimiento electoral, no es concebida única y exclusivamente en una modalidad o en una sola forma, es pertinente por ello, entenderla en distintas aplicaciones. Con relación a los esquemas que existen en torno a la reelección dentro de los sistemas presidenciales, podemos encontrar por lo menos cuatro maneras de entenderla. La primera se refiere a la prohibición, la anulación de la posibilidad que permite a los presidentes en funciones o ex presidentes postularse para un segundo periodo de gobierno, ya sea de manera inmediata o posteriormente. La segunda posibilidad es la reelección diferida, es decir, existe el planteamiento de postularse a un segundo periodo de mandato gubernamental pero no de manera inmediata sino con periodos intermedios, de tal manera que quien compite para ocupar nuevamente el cargo no mantenga una relación directa con el gobierno en turno. La tercera modalidad propone la aplicación consecutiva que plantea la reelección sin un periodo intermedio entre la postulación; sin embargo,

esta modalidad presenta límites de periodos a ejercer, por ejemplo, en uno o dos mandatos consecutivos. Por último, la reelección indefinida, es decir sin límites temporales, plantea que un presidente puede postularse de manera inmediata cuantas veces le favorezca la preferencia del electorado.

Es necesario aclarar que, como todo procedimiento y mecanismo institucional, la reelección presenta implicaciones en el desempeño de las instituciones; por ejemplo, el Banco Mundial relaciona a la reelección diferida con mayor desempeño del estado de derecho (O'Donnell, 1994), estabilidad política y efectividad gubernamental, es decir, menor corrupción y aplicación e implementación de políticas efectivas, así como con una visión a largo plazo y con proyectos incluyentes. Pareciera que la reelección diferida, por su esquema, propicia condiciones de estabilidad que generan alianzas estratégicas fuertes, basadas en el consenso, con la finalidad de lograr mantener la posición de gobierno. De igual forma, promueve y garantiza otras circunstancias, como la reducción de costos y la alternancia constante en el poder, sea entre instituciones o entre élites políticas, así como la configuración de oposiciones responsables con amplia cooperación institucional.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

El planteamiento y propuesta de la aplicación de mecanismos como la reelección, se hacen presentes en América Latina por los procesos de transición de regímenes autoritarios a democráticos. Se trata de lo que Samuel Huntington (1994) denominó: la Tercera Ola Democratizadora, un conjunto de procesos de cambio relacionados con dinámicas internacionales y movimientos nacionales que generaron transformaciones políticas. Se trató pues, de un conjunto de eventos globales que incluyeron a América Latina y que posibilitaron cambios de régimen. Para precisar es necesario explicar que, en la década de los 70's, se inicia una serie de procesos democratizadores en el mundo occidental. Se trató, en principio, del arribo a la democracia de tres países en el Sur de Europa: Portugal, España y Grecia, proceso que generó un efecto generalizador de los valores democráticos, mismo que resultó en la incorporación a la democracia de un mayor número de países, principalmente latinoamericanos.

Los procesos de transición política en Latinoamérica abrieron amplios debates sobre la democracia y su instauración, pero sobre todo y más aún, sobre su consolidación, puesto que una vez que un régimen político entra en estado de crisis, partiendo del modelo propuesto por Leonardo Mor-

lino, se produce un hundimiento, una reconsolidación o un cambio que inicia un proceso de transición, entendido como una fase en la cual el régimen autoritario comienza a dejar de serlo, aunque todavía no es otro distinto (González, 1994; 244). En ese sentido, el debate sobre la consolidación de la democracia se centró en las instituciones de cada sistema político, en el reforzamiento de instancias legales como las constituciones de cada país y las instancias de poder, es decir, las autoridades formales, los órdenes de gobierno y el marco normativo en armonía con principios y valores compatibles con los democráticos. En ese contexto, el tema de la calidad institucional tomó relieve en las nuevas democracias latinoamericanas, frente a ello, las interrogantes se enfocaban en saber ¿qué mecanismos se ajustaban con mayor claridad a los preceptos democráticos?, ¿qué prácticas políticas estaban apegadas a tales principios? Con lo anterior, queda claro que la Tercera Ola generó la necesidad de realizar reformas de carácter democrático encaminadas a reforzar y promover las instituciones políticas que requiere ésta a gran escala, como lo son: 1. Cargos públicos electos. 2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. 3. Libertad de Expresión. 4. Acceso a fuentes alternativas de información. 5. Autonomía de las asociaciones. 6. Ciudadanía inclusiva (Dahl, 2012: 43).

Así, el diseño institucional y el debate en la calidad de la democracia puso también el acento en las características del presidencialismo, considerado como una forma de gobierno que ajusta la integración de los poderes públicos en armonía con el esquema democrático. De esa manera, el mecanismo de reelección del presidente de la República, ya sea de manera consecutiva o indefinida, presentó también puntos de análisis sobre el impacto positivo o negativo, que se tuviera en las nacientes democracias. Se trató, y por ello el amplio debate, de fortalecer los nacientes regímenes y alejarlos de fantasmas del pasado como el autoritarismo y la centralización política en instancias de poder como las fuerzas armadas.

Cabe recordar que el presidencialismo tiene su origen en el nacimiento de los Estados Unidos de Norteamérica¹. Los colonos europeos que escaparon de los sistemas monárquicos y absolutistas, configuraron una forma de gobierno que básicamente planteara como objetivo general evitar la acumulación de poder, cancelando la posibilidad del despotismo y el autoritarismo. De esa manera configuraron, apegados a esa premisa, un

¹ «A mediados del siglo XIX, Walter Bagehot utilizó, en *The English Constitution*, el término “régimen presidencial” para designar al sistema de gobierno de Estados Unidos, en oposición a lo que denominaba “gobierno de gabinete”, propio del sistema británico» en línea: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm.

esquema entre cuyos rasgos esenciales se encuentra la división de poderes, la integración de cuerpos representativos dotados de legitimidad popular y la dirección en un poder ejecutivo y estatal personalizado.

Pero, ¿cuáles podrían ser las razones que impidieron la aplicación de la reelección en las jóvenes democracias de América Latina? Antes de responder a esta pregunta, recordemos que en Estados Unidos, nación con la que compartimos el modelo presidencial, se ha planteado históricamente el mecanismo de reelección inmediata (no indefinida) como una posibilidad y alternativa para los presidentes en funciones². En América Latina los motivos para su prohibición, en los primeros años de la democracia, pueden ser considerados pragmáticos, resultado de su historia inmediata; es decir, en los hechos se trató de alcanzar pronto la estabilidad, evitar riesgos de crisis política que desencadenaran, no sólo inestabilidad sino la caída y el hundimiento de los nuevos sistemas, o en el peor de los escenarios el retorno a regímenes políticos no democráticos. Se trató pues, de facilitar la transición, de evitar la concentración de poder político en una sola persona, pues la posibilidad de acumularlo no sólo espacial sino también temporalmente representaba un riesgo inminente, y por ende, resultaba necesaria la garantía de las alternancias constantes en el poder, permitiendo la construcción de mayores consensos entre la clase política (Penfold, Corrales, Hernández, 2014). En otras palabras, se trató de evitar el establecimiento de una forma de gobierno basada en el autoritarismo y en la personalización política, muy común en la historia latinoamericana: la dictadura. Basta recordar que «en África y América Latina la inestabilidad política está ampliamente relacionada con la intención del presidente de mantenerse en el poder» (Penfold, Corrales, Hernández, 2014), por consecuencia, evitar esa posibilidad, impidiendo la reelección, representó la garantía de estabilidad política, importante en regímenes en consolidación.

De igual forma, la manera en que se realizaron los nuevos procesos electorales representaron una amenaza significativa para los nuevos regímenes democráticos, pues históricamente América Latina se había caracterizado por la generalizada percepción del fraude electoral y el ejercicio de la coacción del voto, «vale recordar el caso de México con Porfirio Díaz, reelec-

² Es importante recordar que “durante los primeros años de Estados Unidos, los padres fundadores habían discutido ese tema, pero prefirieron no incluir ninguna regla al respecto. El problema quedó resuelto cuando el presidente Washington decidió no postularse para un tercer mandato, con ello generó una regla no escrita en la política estadounidense que, hasta 1951 fue establecida en la XXII enmienda” (Welsh, 3) En línea: http://enciclopedia.us.es/index.php/Thomas_Jefferson.

to siete veces seguidas y gobernando veintisiete años continuos» (Nohlen, 2007), es decir, experiencias dictatoriales, recientes y vigentes en la concepción social impidieron el regreso a prácticas pasadas.

En la actualidad, América Latina ha transitado a normas que posibilitan la reelección, aunque es preciso plantear que todavía se mantienen matices de desconfianza en el procedimiento, por considerarlo proclive al autoritarismo. Aunque se han realizado reformas en diversos países latinoamericanos que han establecido el mecanismo de la reelección, en algunos casos diferida y en otros consecutiva. De igual manera, se han consumado reformas encaminadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, como la instancia presidencial, con la aplicación de la segunda vuelta (*Ballotage*)³, para fortalecer al candidato ganador de una elección presidencial ampliando la legitimidad con una victoria que garantice un porcentaje alto de votos. Se trata de mecanismos relativos a la Ingeniería Constitucional⁴.

En la investigación realizada por Michael Penfold, Javier Corrales y Gonzalo Hernández, se apunta que en la historia reciente de América Latina, desde la transición a la democracia hasta la actualidad, el 9.45% de los presidentes en funciones han tratado de modificar la Constitución con el objetivo de ampliar su periodo. De este porcentaje, el 70% lo ha logrado. ¿Cuáles son los resultados de estas experiencias presidenciales? Los autores observan que el intento de los presidentes latinoamericanos por mantenerse en el poder, mediante reformas constitucionales que posibiliten la reelección, una vez lograda la reforma y ejercido de un segundo periodo, existe la tentativa de ir a una segunda reforma para garantizar un tercer periodo, de lo cual derivan tres tipos de presidentes: 1. El primer caso plantea a un presidente que decide aceptar las restricciones y no impulsa una nueva reforma para renovar nuevamente su periodo. 2. El segundo caso,

³ Término francés, que refiere a la segunda vuelta electoral, para seleccionar al presidente de la República o cargos legislativos, el concepto en términos literales significa votar con bolillas y es un procedimiento electoral que nace en el siglo XIX. Consultado en línea: https://es.wikipedia.org/wiki/Segunda_vuelta_electoral.

⁴ Enrique Córdova Avelar, a propósito de la obra celebre de Giovanni Sartori titulada: *«Ingeniería Constitucional comparada»* apunta que: «Las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las normas constitucionales establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas, es decir, son instrumentos o procedimientos cuya intención es asegurar un ejercicio controlado del poder, no son constituciones de aspiraciones». Consultado En línea: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1997-02-009-131.pdf>.

plantea el éxito de los presidentes que traza una segunda reforma para un tercer mandato. 3. Refleja a presidentes que logran una segunda reforma para posibilitar un tercer mandato pero son derrotados en el intento.

BREVE HISTORIA DE LA REELECCIÓN EN MÉXICO

Desde los primeros años de la vida independiente de México hasta la fecha, se podría ubicar el estudio de la historia de la reelección en tres etapas. Las primeras dos, planteadas por el Dr. Manuel Ferrer, son: 1. La que transcurre de 1814 a 1857; 2. El periodo de 1857 a 1933. Sin embargo, podríamos denominar a la etapa actual como un tercer apartado pues podría representar un nuevo escenario para el tema de la reelección en México. Lo anterior debido a las nuevas consideraciones y el actual debate sobre la materia, pero sobre todo al contexto democrático desde el que se replantea.

Desde el Decreto de Apatzingán se plantea la prohibición de la reelección para presidente de la República. Mientras que en 1824 el Acta Constitutiva de la Federación no presenta la posibilidad de reelección, pero en la Constitución Federal de 1824, en su artículo 77 se establece que: «El Presidente no podrá ser reelecto para este cargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones» (Ferrer Muñoz, 163), es decir, se establece de manera clara la posibilidad de que un ciudadano que haya ejercido el cargo de presidente de la República pueda volver a ser designado como tal, mediante el procedimiento de reelección diferida, únicamente cuando existe un periodo o más entre su ejercicio de gobierno y la posibilidad de repetir en el cargo.

En 1836, la Leyes Constitucionales plantearon la posibilidad de reelección inmediata, anulando la disposición anterior que establecía por lo menos un periodo intermedio entre cargo y reelección. Esta tendencia prohibitiva del mecanismo de reelección se refleja también en 1843, cuando las bases orgánicas de la República Mexicana no plantean ninguna posibilidad.

En 1857 no se establecieron argumentos que posibilitaran la reelección, en cambio, existieron mecanismos que evitaron la continuidad en el mando presidencial. Con las vicisitudes de la historia mexicana, la invasión extranjera y los conflictos internos para «la restauración de la República se hizo sensible la necesidad de establecer gobiernos fuertes, que permitieran la consolidación del Estado» (Rabasa en Ferrer, 1991; 164); esa circunstan-

cia posibilitó la implementación del mecanismo de reelección indefinida y la configuración de la presencia de presidencias fuertes, como las experiencias de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y la de Porfirio Díaz.

El caso de la experiencia de Porfirio Díaz fue ilustrada de manera contundente por Manuel Calero en la época de la dictadura, quien sostuvo que «el primero entró a la presidencia por la amplia puerta que le abrió la dictadura creada por la revolución de Ayutla; el segundo y el tercero asumieron el mando supremo por la desaparición del presidente; el cuarto conquistó el poder con la fuerza de su brazo, lo entregó al quinto en calidad de préstamo, y lo recogió después, conservándolo hasta el presente con el aplauso de los buenos ciudadanos» (1903; 109-155). En 1878 se establecía la reelección en el periodo inmediato, y para 1887, la Constitución permitía la reelección en el periodo constitucional siguiente. En ese contexto, en 1888 el entonces presidente Díaz gana la elección, una vez en el poder en 1890 inicia una reforma con la finalidad de establecer la reelección indefinida; la tendencia y el argumento central de la propuesta se concentraban en fortalecer la institución presidencial. Así lo concretó hasta el surgimiento del movimiento anti-reeleccionista que desechó ese mecanismo, en cualquiera de sus modalidades.

El movimiento revolucionario que sostuvo en México la no reelección, visibilizó en 1910 los vicios y las corrupciones que traían consigo las prácticas que permitieron a Porfirio Díaz mantenerse en el poder. En ese sentido, Francisco I. Madero al asumir la presidencia en noviembre de 1911, convierte la demanda que lo llevó al poder en el «principio permanente y necesario para la vida democrática de México» (Ocho Campos en Ferrer, 19), es así que a partir de sus argumentos y del movimiento revolucionario que encabezó, se apertura uno de los ejes rectores de la transformación al México moderno y de la vida política nacional.

Sin embargo, el tema de la reelección no desaparecería del debate nacional con el movimiento de Madero, ni con el proceso revolucionario que inició; en 1927 se estableció en el artículo 83 la posibilidad de un segundo mandato siempre y cuando existiera un periodo intermedio. Para 1928, el artículo en su redacción establecía: «El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato» (Tena Ramírez en Ferrer, 911). Es claro que la supuesta prohibición se encontraba establecida pero únicamente para el periodo siguiente sin hacer alusión a la posibilidad de postularse después de cursar un periodo intermedio de gobierno.

En 1932, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario rechazó la reelección, impulsando el acuerdo en la reforma constitucional y posteriormente en su establecimiento en la Constitución, donde se redactó, sin dejar espacio a la interpretación, la prohibición definitiva de la reelección: «El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o en el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto» (Tena Ramírez en Ferrer, 1957; 450). Esta redacción establecida en la Constitución, se mantiene hasta nuestros días en el artículo 83.

EL DEBATE NACIONAL ACTUAL

Son diversos los argumentos que se plantean a favor y en contra de la reelección en México, específicamente en el caso del presidente de la República y de los gobernadores. En el presente apartado se esbozarán algunas observaciones centrales en la discusión teórica sobre el tema.

Quienes plantean estar a favor de la reelección sostienen que extender el tiempo de gobierno con la posibilidad de un segundo ejercicio de mandato, extiende también el horizonte en proyectos y metas del gobernante; permite, por ende, la configuración, elaboración y aplicación de proyectos y políticas de mayor alcance, acciones de continuidad que posibilitan un mayor impacto social, generando con ello estabilidad y gobernanza. Quienes en el mismo argumento sostienen una posición contraria, sustentan que la reelección y la ampliación temporal del gobierno en el tema del ejecutivo, ya sea federal o estatal, implican un alto riesgo y la posibilidad de propiciar abuso en el poder. La permanencia en el mando está relacionada, históricamente, con monopolios, exclusividades y despotismo. En ese mismo sentido, sostienen que los proyectos a largo plazo, con mayor impacto social y trascendencia, pueden ser implementados por sucesores que pertenezcan a la misma institución política que el mandatario, de tal forma que las políticas y las acciones de gobierno no se personalizan sino más bien se institucionalizan, convirtiéndose así, en proyectos de partido, de organización política, facilitando una relación colectiva y no personalista de la política de gobierno.

Otro argumento que plantea una posición a favor de la reelección presidencial y de gobernadores en México, sostiene que los mandatarios, al saberse con la posibilidad de extender su gobierno mediante un nuevo ejercicio electoral, se convierten en figuras más receptivas a las demandas

de la ciudadanía, es decir, si el gobernante será «evaluado» popularmente mediante una nueva elección, sabe que los ciudadanos le podrán castigar no votándole o premiarle al votar por su propuesta. En ese sentido, el sistema político se vuelve eficiente en los resultados positivos hacia la ciudadanía. Sin embargo, desde otra perspectiva el sistema político, en el contexto de la reelección, puede convertirse en seleccionador estratégico de demandas, configurando autocracias selectivas; es decir, los gobernantes al someterse a una nueva elección para ejercer un segundo periodo de gobierno, deciden resolver y atender las demandas de los grupos estratégicamente más importantes en votos para la futura elección, anulando completamente a las minorías políticas y sociales que consideran menos importantes. En ese sentido se pondera al grupo social que representa mayores retribuciones políticas, generando desigualdades y un trato injusto de las demandas sociales.

Otro punto en contra de la reelección, plantea que los presidentes en funciones que compiten para conseguir un segundo periodo de gobierno tienen mayores ventajas frente a sus adversarios políticos, pues «el poder de quien ejerce la presidencia, es tan grande que rara vez pierde la reelección» (Przeworski, 2010); por ejemplo, en el caso latinoamericano existen únicamente dos experiencias de fracasos electorales en el marco de un proceso de reelección presidencial⁵. En el caso norteamericano, desde la administración de Roosevelt, el 82% de los presidentes en ejercicio han concretado un segundo periodo de gobierno⁶. Pareciera entonces que existen ventajas significativas cuando se es presidente en funciones y se aspira a un segundo periodo.

Es necesario saber cuál es el comportamiento electoral cuando un presidente decide postularse por un segundo periodo. Si analizamos de manera desagregada por tipo de reelección, nos encontramos con el siguiente panorama: 1. Cuando se trata de reelección consecutiva, el 90% de los presidentes en ejercicio ganan la reelección. 2. Si nos referimos a la re-

⁵ Los casos de Daniel Ortega en Nicaragua en el año de 1990 y de Hipólito Mejía en República Dominicana, en 2014. Datos extraídos de Castañeda, Jorge. «Elecciones Brasileñas». Reforma. [México] 30 de octubre 2014. <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=39301&md5=ce63d25bff3531f1d43f16a665be38a8&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.

⁶ El presidente Roosevelt es el único gobernante de los Estados Unidos que ha gobernado durante tres periodos, antes de 1951 no estaba impedido un presidente estadounidense presentarse a una tercera elección, es hasta esa fecha cuando se estable de manera constitucional la limitante temporal en el cargo. Hasta la fecha ningún presidente ha intentado modificar la regla.

lección indefinida, el 83% de los casos han triunfado en la intención de ser seleccionados nuevamente. 3. Cuando el escenario refiere a una reelección de carácter diferido, sólo el 40% de los entonces ex presidentes, triunfa en la determinación de gobernar por un segundo periodo. Pareciera que entre más alejado esté el personaje del poder, menos posibilidades tiene de triunfar, mientras que perteneciendo al poder en el momento del proceso electoral las posibilidades de triunfo se incrementan de manera contundente.

Si entonces el escenario es el incremento de las posibilidades de triunfo mientras se compite desde el poder, ¿cuáles son esas ventajas determinantes que posibilitan la victoria electoral? Podríamos esbozar ventajas de facto, psicológicas y mediáticas: 1. Dentro de las ventajas de hecho, podríamos encontrar el ejercicio, la utilización de los recursos públicos. Se trata de una ventaja sustancial puesto que el manejo del erario público permite tener mayor movilidad, alcance e influencia a la hora de conformar redes políticas y de crear estructura; lo anterior, bajo la premisa de que quien detenta el poder, utiliza de manera directa o indirecta los recursos y espacio estatal para generar lealtad en torno a su figura política, que no es la única forma de hacerlo pero desde el poder resulta sumamente efectivo, sobre todo, porque el empleo directo de los recursos administrativos depende del actor político en competencia. 2. Dentro de las ventajas psicológicas, se sostiene que el gobernante ejerce una figura de autoridad y de poder que trae consigo la idea del respeto, reconocimiento y una aceptación o consideración al ser una figura relevante. 3. Igualmente, representa una ventaja la posición mediática del gobernante en turno a la hora de postular y competir en una nueva elección, pues de manera constante se presenta en medios, su opinión tiene a disposición constante los reflectores y los micrófonos que lo posiciona como una figura altamente identificable. Otra circunstancia clara, en cuanto a ventajas del presidente-candidato se refiere, es el amplio margen de triunfo que presenta en las elecciones. Entonces «competir por la presidencia como presidente en ejercicio es un factor central para comprender, no sólo porque ganan los candidatos que pueden ser reelegidos, sino también la magnitud y la fuerza con la que consiguen el triunfo» (Penfold, Corrales, Hernández, 2014: 551). El cuestionamiento final de estas reflexiones podría ser que si los presidentes por el hecho de serlo cuentan con mayor ventaja en el proceso de reelección, no es la eficiencia lo que les permite refrendar su mandato, sino las circunstancias de tenerlo.

La reelección presidencial y de gobernadores está relacionada con una constante renovación de élites, permitiendo que nuevos cuadros políticos

asuman la dirección de gobierno y con ellos también, sostienen algunas voces, se disminuye el riesgo de generar grupos de poder enquistados en los espacios de gobierno que mantengan su autoridad a base de prácticas corruptas al garantizar posiciones para su permanencia. En ese sentido, se sostiene que la reelección, de manera práctica y en los hechos, garantiza la continuidad y la permanencia de grupos en el poder. Por otro lado, se establece que, impedir a un ciudadano su derecho a ser votado, representa un valor anti democrático. La reelección en estricto sentido permite que los ciudadanos tengan a disposición todas las opciones de voto, teniendo tanto a la oposición como al gobernante en turno como opciones para ponderar su decisión política.

Quienes sostienen los argumentos a favor de la reelección visualizan una figura de gobierno fuerte, un poder ejecutivo con una autoridad amplia para ejercer las acciones de gobierno pertinentes. Sin embargo, voces en contra sostienen que la reelección, en especial la de carácter indefinido, abre las puertas al clientelismo y, por supuesto, al centralismo, pues al concentrar un amplio poder político y configurar un ejecutivo fuerte se corre el riesgo de que se convierta en un ente autoritario de poder.

En la actualidad, en México, la posición ciudadana parece todavía estar inclinada al rechazo de la implementación de la reelección. En el caso del presidente de la República y de los gobernadores, según la Encuesta Nacional de Reección e Impartición de justicia aplicada en 1998, el 17% de la población encuestada planteó estar de acuerdo con la reelección presidencial mientras que un 69% expresó su desacuerdo; en 2003 la Primera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional cuestionó a los ciudadanos sobre su acuerdo o desacuerdo con la reelección presidencial, un 19.2% manifestó estar a favor, mientras que un 68% mostró su rechazo. La misma Encuesta Nacional en el año 2011, reflejó que un 24% de la población consultada manifestó su acuerdo con la reelección presidencial, mientras que un 52% su desacuerdo. Es claro distinguir que, aunque los porcentajes que reflejan el acuerdo son menores y los que expresan su desacuerdo muy altos, la tendencia es la cada vez mayor aceptación y acuerdo de los ciudadanos mexicanos a la aplicación de la reelección presidencial.

En el caso de los gobernadores, la Encuesta Nacional de Reección e Impartición de Justicia realizada en 1998 refleja que un 20% de los ciudadanos encuestados manifestó su acuerdo con la reelección de gobernadores en México, mientras que un 66% expresó su rechazo. Para el 2003 con la Primer Encuesta Nacional de Cultura Constitucional el 16.9% externó su aceptación y el 72.5% su desacuerdo; la Segunda encuesta del mismo tipo aplicada

en 2011, reflejó que sólo el 15.6% de los encuestados aceptó la reelección de gobernadores mientras que un 60.2% mostró su desacuerdo.

Pareciera que, cada vez más, transitamos a un escenario donde la ciudadanía mexicana va aceptando la posibilidad de volver a elegir a sus autoridades políticas. Se trata de encontrar el momento en que lo importante sea el proceso democrático, la garantía que los electores sean quienes elijan de manera libre a sus autoridades políticas, mediante diferentes mecanismos democráticos, y se configuren buenos gobiernos. Como en todos los procedimientos, se trata de garantizar, mediante incentivos positivos, resultados gubernamentales que influyan en la vida cotidiana de los ciudadanos. Por ello, consideramos que el debate aún permanece vigente, pero los argumentos para aceptar o rechazar la reelección en México son diferentes a los vertidos en distintos momentos históricos de nuestra nación. El contexto político en México sin duda ha cambiado.

BIBLIOGRAFÍA

- Dalh, Robert. (2012). *La Democracia*. España. Ariel Editorial.
- Ferrer Muñoz, Manuel (1999) *Panorama histórico de la reelección en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gonzales, Secundino en Pastor, Manuel (coordinador) (1994). *Fundamentos de Ciencia Política. Los procesos de cambio político*. Madrid, España. Mc Graw-Hill.
- Huntington, Samuel P. (1994) *La tercera ola. La democracia a finales del siglo XX*. Barcelona, España. Paidós.
- Nohle, Dieter. (1997). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ochoa Campos, Moisés (1971) *Los debates sobre la No-Reelección*. Col. Grandes debates legislativos, núm. 4. México, H. Cámara de Diputados, XVIII Legislatura.
- Penfold, Michael; Corrales, Javier; Hernández, Gonzalo. (2014). *Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*. Revista de Ciencia Política, 34, 537-559.
- Rabasa, Emilio (1999). *La Constitución y La Dictadura*. México. Comités de asuntos editoriales H. cámara de diputados LVII legislatura.
- Tena Ramírez, Felipe (1927). *Leyes fundamentales de México*. México. Porrúa.

La Constitución Federal y las reformas transformadoras. El caso de las reformas educativa y energética

ELISEO RENÉ ALVARADO VILLALOBOS

INTRODUCCIÓN

La Carta Magna representa la base del sistema jurídico mexicano, en la cual se encuentran establecidos los derechos humanos de los mexicanos, así como los lineamientos y principios de la organización y funcionamiento del Estado mexicano. Por ello, reformar la Constitución General de la República para reconocer nuevos derechos y establecer diferentes esquemas de funcionamiento del aparato estatal ha sido y es un anhelo de todo gobierno, a fin de dar sustento, al más alto nivel normativo nacional, a las aspiraciones que como Nación tenemos, así como a los proyectos o mecanismos que permitirán lograr esos objetivos y ser una mejor sociedad.

A lo largo de casi cien años de vigencia, la Constitución federal de 1917 ha sido objeto de una gran cantidad de reformas¹, las cuales han respondido a diversos motivos o causas, pero que dan cuenta de una constante evolución constitucional ante una sociedad cambiante, compleja y global. Por ejemplo, en los últimos ocho años, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido múltiples y variadas reformas, algunas de ellas muy significativas o trascendentes, como la que implementa el sistema penal acusatorio, de junio de 2008; la relativas a derechos humanos y el juicio de amparo, de junio de 2011; la correspondiente al combate a la corrupción, de mayo de 2015; y la que creó la Ciudad de México como entidad federativa, de enero de 2016; pero quizá ninguna de ellas ha llamado tanto la atención nacional, por los ámbitos que involucran e impactan, como las reformas educativa y energética, de febrero y diciembre de 2013, respectivamente.

¹ 229 decretos de modificaciones constitucionales han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación desde el 8 de julio de 1921 (véase el apartado *reformas constitucionales*, en www.diputados.gob.mx).

En ese sentido, en los primeros veinte meses del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto², la Constitución federal tuvo importantes modificaciones, las cuales, por sus alcances, efectos y trascendencia, además por el ámbito en que incidían, fueron llamadas «*reformas transformadoras*», al esperarse de ellas grandes resultados en la promoción y mejoramiento del desempeño nacional en sectores tan importantes como la educación, las telecomunicaciones, el sector energético, la transparencia y el ámbito político-electoral de nuestra nación.

A continuación revisaremos y analizaremos brevemente, desde el punto de vista jurídico o normativo, el caso de las reformas educativa y energética, a fin de conocer el impacto que tuvieron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LA REFORMA EDUCATIVA

La llamada reforma educativa surge, básicamente, a partir de la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados por el Presidente de México el 10 de diciembre de 2012, en la cual se propusieron modificaciones a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicándose el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. De manera fundamental, dicha reforma trajo cambios importantes para el artículo 3° de la Carta Magna; sin embargo, antes de revisarlos, realizaremos un breve recorrido por la evolución que ha tenido el mencionado numeral en casi 100 años de vigencia de la Constitución de 1917.

A. Modificaciones previas al artículo 3° constitucional

Al publicarse el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 1857, el artículo 3° sólo contenía cuatro párrafos y en ellos se hacía referencia a la enseñanza libre, laica y gratuita, además de establecerse ciertas prohibiciones y restricciones a las corporaciones religiosas y a las escuelas primarias particulares.

² Desde el 1° de diciembre de 2012 se han publicado en el Diario Oficial de la Federación 22 decretos de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, con el paso de los años y tratando de responder al crecimiento demográfico, a los cambios económicos, políticos, sociales y culturales de la sociedad mexicana, así como a las aspiraciones de nuestra nación, el artículo 3º constitucional ha sido modificado en diversas ocasiones, contabilizándose un total de 10 reformas a junio de 2016 (reformas constitucionales, www.diputados.gob.mx).

La primera reforma tuvo lugar el 13 de diciembre de 1934 (*Diario Oficial*) para introducir en el texto del artículo 3º, entre otros aspectos, la calidad socialista de la educación que impartiera el Estado, que ésta, además de combatir toda doctrina religiosa, combatiría el fanatismo y los prejuicios, así como la obligatoriedad de la educación primaria y el carácter gratuito de la que brindara el Estado a ese nivel. El 30 de diciembre de 1946 (*Diario Oficial*) volvió a reformarse dicho numeral, esta vez con el objeto de precisar, entre otras cosas, que la educación impartida por el Estado tendería a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, que el criterio orientador de dicha educación se mantendría ajeno a cualquier doctrina religiosa y lucharía contra la ignorancia, estableciéndose como principios de la educación el ser democrática y nacional³.

El 9 de junio de 1980 (*Diario Oficial*) se reformó nuevamente el artículo 3º constitucional a fin de establecer lo relativo a las universidades e instituciones de educación superior con autonomía. En 1992, con la reforma del 28 de enero de ese año (*Diario Oficial*), se reiteró el carácter laico de la educación y se derogó la prohibición para las corporaciones religiosas, ministros de cultos y sociedades por acciones con actividad educativa, así como asociaciones o sociedades que realizaran propaganda religiosa, de intervenir en forma alguna en planteles educativos.

Con las modificaciones del 5 de marzo de 1993 (*Diario Oficial*), entre otros aspectos, se reconoció en la Carta Magna el derecho de todo individuo a recibir educación y se amplió la obligatoriedad de la educación al nivel secundaria. Para 2002, la reforma del 12 de noviembre de ese año (*Diario Oficial*) incluyó a la educación preescolar dentro de la educación básica obligatoria. Con la reforma del 10 de junio de 2011 (*Diario Oficial*), se introdujo en el segundo párrafo del artículo 3º constitucional que la educación que imparta el Estado también fomentará el respeto a los dere-

³ Aparece en esta reforma de diciembre de 1946 la conceptualización que hace el artículo 3 constitucional de la democracia: «... considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

chos humanos. La modificación del 9 de febrero de 2012 (*Diario Oficial*) estableció el carácter obligatorio de la educación media superior e incluyó a la diversidad cultural como un aspecto que debe fortalecer la educación mediante su contribución a la mejor convivencia humana; en tanto que, con la última reforma, de 29 de enero de 2016 (*Diario Oficial*), se omite el nombre «Distrito Federal» y se hace referencia ahora a la Ciudad de México en el texto del mencionado artículo.

B. Alcances constitucionales de la reforma educativa

Con motivo de la reforma educativa se modificaron los artículos 3º, fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º. Pero, ¿qué se espera con la implementación de la reforma educativa? ¿Cuáles son los alcances constitucionales de ésta? Dichos cambios pretenden, de manera fundamental, lograr la calidad educativa en México, pues las disposiciones que trajo a la Carta Magna dicha reforma se refieren precisamente a la calidad de la educación, contemplándose al efecto la creación del servicio profesional docente, la existencia de la evaluación docente obligatoria, además de crearse el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y elevar a rango constitucional el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, además de otros puntos para fortalecer los cambios educativos planteados. En seguida analizaremos brevemente estos aspectos de la reforma educativa.

a. La calidad de la educación

Con la reforma educativa se pretende, fundamentalmente, lograr la calidad de la educación obligatoria en nuestro país. Para ello, se estableció en el texto del artículo 3º constitucional el mandato del Estado mexicano de garantizar la calidad de la educación obligatoria, entendiéndose por ello, de acuerdo con la propia Constitución, el «*mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos*». Y, ¿cómo se habrá de lograr lo anterior? Según se desprende de la redacción del tercer párrafo del numeral referido —adicionado con motivo de esta reforma—, por medio del uso de materiales adecuados, métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa e idoneidad de docentes y directivos que permitan precisamente garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Como puede apreciarse, la calidad de la educación es un tema complejo que implica la conjugación de diversos factores (materiales, humanos,

económicos, organizacionales, de infraestructura, tecnológicos) que tiene como objetivos últimos el «aprendizaje a lo largo de la vida, una educación para todos y el desarrollo integral de los estudiantes...» (Murillo, Javier F. y Marcela Román, 2010, p. 97); calidad de la educación que como derecho humano de toda persona debe aglutinar las dimensiones de respeto de los derechos, relevancia, pertinencia, equidad y eficiencia y eficacia⁴. En este sentido, en la iniciativa presidencial que dio origen a esta reforma se considera que la calidad de la educación «... existe en la medida en que los educandos adquieren conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental. Así como en la medida en que las niñas y niños tengan una alimentación suficiente, conforme a los estándares internacionales de nutrición sana, y garantía de acceso a la salud, e igualmente se cuente con los nuevos instrumentos del desarrollo científico y tecnológico para su formación...» (Peña, 2012).

En esa tesitura, es válido preguntar si con los cambios constitucionales que implicó la reforma educativa se puede avanzar hacia una educación de calidad en México. En palabras del gobierno de la República: «La reforma constitucional en materia educativa... representó el inicio de un proceso que sienta las bases para dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad». (Gobierno de la República, Reforma Educativa, p. 1).

b. Servicio Profesional Docente y evaluación docente

Otro de los cambios que trajo consigo la reforma educativa es la creación del Servicio Profesional Docente⁵; para ello, se estableció en la fracción III del tercer párrafo del artículo 3º constitucional que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado,

⁴ Véase *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*, 29 y 30 de marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina, UNESCO Santiago, pp. 7 y ss.

⁵ Respecto a la creación del Servicio Profesional Docente, en la iniciativa presidencial se dijo: «... es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional...» (Peña, 2012).

se realizará mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades correspondientes.

También, con motivo de la reforma educativa, en el texto constitucional se habla de una evaluación obligatoria para el ingreso⁶, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional, para lo cual la ley reglamentaria establecerá los criterios, los términos y las condiciones respectivas, pero con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación⁷.

Un punto muy importante a destacar es que, a partir de la vigencia de reforma educativa, los ingresos y las promociones que no se otorguen conforme a la ley serán nulos. Del mismo modo, es necesario apuntar que los anteriores aspectos de la reforma, contenidos en la referida fracción III, no son aplicables a las instituciones con autonomía.

Sobre la evaluación docente debemos decir que la ley reglamentaria, al establecer los criterios, los términos y las condiciones de la evaluación obligatoria, no sólo debe ser congruente con el pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, sino también, en su aplicación, con los principios consagrados en nuestra Carta Magna, como el que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

⁶ De acuerdo con la iniciativa presidencial, el crecimiento poblacional y su distribución compleja, las prácticas indebidas y lesivas a la dignidad magisterial, así como los avances científicos y tecnológicos «y las exigencias de la convivencia en la comunidad escolar y del desarrollo económico y social han significado nuevas demandas a las escuelas y al quehacer de los maestros... Estas consideraciones obligan a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito profesional de quienes ejercen». (Peña, 2012)

⁷ «La ley protege los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio. Quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado imparte tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley. Para ello, se deberá atender a las obligaciones inherentes de la función que realiza, que deriven de los fines de la educación que la Constitución establece. En este sentido, habrá que construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y consideren la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. Una evaluación sólida y confiable para el magisterio también servirá para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros». (Peña, 2012).

Asimismo, respecto a la relación entre evaluación docente y calidad de la educación, se debe considerar que «la evaluación del desempeño docente y del aprendizaje es importante pero no suficiente para mejorar la calidad de la educación. Si bien las capacidades y el compromiso de los profesores son fundamentales en su desempeño, no es correcto depositar en ellos toda la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos, pues en este logro tienen gran influencia factores de orden sociocultural, la política educativa y las exigencias reales del sistema, así como la propia trayectoria escolar de los estudiantes». (Ramírez, 2013, p. 12 y 13).

Finalmente, en relación con el Servicio Profesional Docente, se reformó la fracción XXV del numeral 73, a fin de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de establecer dicho sistema en los términos del artículo 3°.

c. Sistema Nacional de Evaluación Educativa e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

De igual manera, con la finalidad de garantizar una educación de calidad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación recae en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en los niveles preescolar, primaria, secundaria y medio superior.

De acuerdo con la iniciativa presidencial, «la propuesta de reforma... consiste en elevar a rango constitucional la autonomía del Instituto... La autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación le permitirá constituirse en una entidad confiable que informe objetivamente, asesore y fije directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas. En este sentido, también permitirá que en la toma de decisiones se brinde la debida consideración a la evidencia y a los análisis técnicos de un órgano experto». (Peña, 2012).

El trabajo del Instituto comprende, según dispone el propio texto constitucional, el diseño y la realización de mediciones relativas a componentes, procesos o resultados del sistema; la expedición de lineamientos a los que deben sujetarse las autoridades educativas de la Federación y los estados para la evaluación correspondiente, así como la generación y difusión de información, y con base en ello, la emisión de directrices relevantes para la toma de decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como aspecto esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Es necesario destacar que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por mandato constitucional, debe regir su labor con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

d. Otros aspectos de la reforma educativa

Además de los cambios anteriores, la reforma educativa implicó, de conformidad con los artículos transitorios del decreto correspondiente, la realización de diversas acciones tendientes a cumplimentar lo establecido en los numerales 3º y 73, fracción XXV, de la Constitución federal, como la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa, el uso de la evaluación docente con el propósito de que los maestros cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional (al efecto, el sistema educativo debe brindar los apoyos necesarios para que los docentes desarrollen sus fortalezas y superen sus debilidades), así como modificaciones al marco normativo para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, establecer escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas al día, y prohibir en todas las escuelas los alimentos que perjudiquen la salud de los estudiantes.

LA REFORMA ENERGÉTICA

Otra de las llamadas reformas transformadoras o estructurales es la conocida como reforma energética, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 20 de diciembre de 2013 y vigente a partir del día siguiente, que tuvo como objeto modificar los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25, el sexto párrafo del numeral 27 y los párrafos cuarto y sexto al artículo 28, además de adicionar un párrafo séptimo al artículo 27 y un párrafo octavo al artículo 28, en materia de energía, lo cual tiene que ver básicamente con el petróleo, los hidrocarburos y la energía eléctrica. Dicha reforma tuvo como origen las iniciativas presentadas por legisladoras y legisladores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Senadores y Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, a fines de julio de 2013, y por el presidente de la República, en agosto de ese año.

Con esta reforma se busca, entre otros objetivos: «Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país (y)

contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.»⁸ (Gobierno de la República, Reforma Energética, p. 3).

A continuación, revisaremos los cambios constitucionales mencionados, no sin antes hacer un muy breve recorrido por la evolución del tratamiento que se ha dado desde 1917 al petróleo y los hidrocarburos, así como a la energía eléctrica en la Carta Magna.

A. Petróleo, hidrocarburos y energía eléctrica. Aspectos evolutivos de su tratamiento constitucional

Desde su promulgación en febrero de 1917, nuestra Carta Magna estableció en su artículo 27 la propiedad de la nación sobre tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio, así como el dominio directo de aquélla sobre los minerales, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, señalando además que en esos casos sólo se podrían hacer concesiones a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que establecieran trabajos regulares para la explotación correspondiente y se cumplieran los requisitos legales; es decir, la Constitución de 1917 permitía la participación de particulares y personas morales en la explotación petrolera.

Para 1940, con motivo de la expropiación petrolera llevada a cabo por Lázaro Cárdenas del Río, el 9 de noviembre de ese año (*Diario Oficial*) se reformó el artículo 27 constitucional para añadir al final del párrafo sexto de dicho numeral lo siguiente: «*Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos*»; con lo cual quedaba prohibido desde la propia Constitución el otorgamiento de concesiones para la explotación petrolera.

El 20 de enero de 1960 (*Diario Oficial*) se volvió a reformar la parte final del sexto párrafo del artículo 27 constitucional, a fin de establecer que, respecto al petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, además de concesiones, tampoco se otorgarían contratos, ni subsistirían los que se hubiesen otorgado, debiendo la Nación llevar a cabo la explotación de esos productos, de conformidad con lo que señalara la ley

⁸ La iniciativa presidencial, por ejemplo, estuvo sustentada en seis ejes estratégicos: fortalecimiento del papel del Estado como rector de la industria petrolera, crecimiento económico, desarrollo incluyente, seguridad energética, transparencia, y sustentabilidad y protección del medio ambiente. (Peña, 2013).

reglamentaria. Por último, la redacción del párrafo referido fue modificada el 6 de febrero de 1975 (*Diario Oficial*) para incluir también, además del petróleo y los carburos de hidrógeno, a los minerales radioactivos.

En el caso de la energía eléctrica, al promulgarse la Constitución de 1917, ésta no contenía disposiciones relativas a dicha energía, sino que fue hasta el 29 de diciembre de 1960 (*Diario Oficial*), al reformarse el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, que se habló de la energía eléctrica en los siguientes términos: «... *Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines*».

Cabe destacar que esa disposición constitucional permaneció vigente en esos mismos términos hasta el 20 de diciembre de 2013, es decir, hasta la entrada en vigor de la llamada reforma energética.

B. Cambios constitucionales derivados de la reforma energética

Como se dijo, la reforma energética generó cambios en tres artículos de nuestra Carta Magna —25, 27 y 28—, los cuales revisaremos en dos apartados; el primero relativo al petróleo, hidrocarburos y el sistema eléctrico nacional, que consideramos el más importante, y el segundo correspondiente a otros aspectos de dicha reforma.

a. El petróleo y los hidrocarburos, y el Sistema Eléctrico Nacional

A partir de la reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, ya no se habla del petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos como objeto de concesiones ni contratos (como se verá más adelante, esta disposición fue trasladada casi en los mismos términos —con excepción de la palabra contratos— al ahora séptimo párrafo del mencionado numeral), y deja de existir el señalamiento relativo a que no subsistirán aquellas concesiones y contratos que se hayan otorgado, ni tampoco se habla ya en el aludido párrafo de que la nación llevará a cabo la explotación de esos productos. De igual manera, desapareció la disposición referente a que correspondía exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público; ahora, con la reforma se indica expresamente que le corresponde exclusivamente la planeación y el control del

sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en cuyas actividades no se otorgarán concesiones; sin embargo, el Estado puede celebrar contratos con particulares en los términos que señalen las leyes respectivas, las cuales fijarán la manera en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Por otra parte, la adición de un séptimo párrafo al artículo 27 constitucional tuvo como intención reiterar la propiedad inalienable e imprescriptible de la nación respecto al petróleo, los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos en el subsuelo; rubros sobre los que no se otorgarán concesiones (quedando abierta entonces la posibilidad de que se celebren contratos, tal como se verá en seguida). Asimismo, se estableció que ésta, con la finalidad de obtener ingresos públicos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo, realizará las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos por medio de asignaciones a empresas productivas del Estado o mediante contratos con éstas o con particulares, de acuerdo con lo que establezca la ley reglamentaria. De igual manera, con el propósito de cumplir con el objeto de esas asignaciones o contratos, se faculta a las empresas productivas del Estado a contratar con particulares, para lo cual deberá tenerse presente que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación, debiendo afirmarse así en las asignaciones o contratos correspondientes.

Con motivo de la modificación al cuarto párrafo del artículo 25 constitucional, además de hablarse en el texto de la Carta Magna de empresas productivas del Estado —sobre las cuales el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control—, se sientan las bases del sistema eléctrico nacional y se hace referencia al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, estableciéndose que tratándose de la planeación y control de aquél, y del servicio público referido, así como de la explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, la nación realizará tales actividades de acuerdo con lo indicado por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de la Constitución. Además, se establecen los aspectos que la ley reglamentaria deberá normar respecto a dichas actividades, como son, la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y otros actos jurídicos que efectúen las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, con el fin de garantizar la eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, debiendo determinar también la referida ley las actividades que podrán llevar a cabo esas empresas.

b. Otros aspectos de la reforma energética

La reforma al sexto párrafo del numeral 25 constitucional introdujo la sustentabilidad —además de la equidad social y la productividad ya existentes en ese precepto— como un criterio más bajo el cual se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía.

Asimismo, con la modificación al párrafo octavo del referido artículo 25 se sentaron las bases para la promoción de la competitividad e implementación de una política nacional para el desarrollo industrial sustentable, con vertientes sectoriales y regionales, respecto a la actividad económica que lleven a cabo los particulares, de cara a su contribución al desarrollo económico nacional, lo cual debe alentar y proteger la ley.

Por otra parte, la reforma al sexto párrafo del artículo 27 de nuestra Carta Magna confirió al Instituto Federal de Telecomunicaciones la atribución de otorgar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Con la modificación al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional deja de mencionarse al petróleo (y demás hidrocarburos), a la petroquímica básica y a la electricidad como áreas estratégicas que no constituyen monopolios como función que el Estado ejerza de manera exclusiva (es decir, dichas áreas no serán ya realizadas de manera exclusiva por el Estado); sin embargo, se establecen en ese rubro la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, de conformidad con los párrafos sexto y séptimo del numeral 27 de la Constitución, respectivamente.

La reforma al sexto párrafo del artículo 28 constitucional tuvo por finalidad establecer el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como un fideicomiso público del Estado mexicano, cuya institución fiduciaria será el banco central, el cual tendrá por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos provenientes de las asignaciones y contratos mencionados en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Carta Magna, excepto los impuestos.

Finalmente, la adición de un párrafo octavo al artículo 28 constitucional tuvo como finalidad dotar al Poder Ejecutivo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, como órganos reguladores coordinados en materia energética.

CONCLUSIÓN

Muchas han sido las reformas que ha tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; tantas que actualmente su texto es casi otro al que se promulgó el 5 de febrero de ese año (en total, sólo 22 artículos de los 136 que la integran no han sido modificados en sus ya cercanos 100 años de vigencia (reformas constitucionales, www.diputados.gob.mx), pero ello es reflejo del crecimiento y evolución de nuestro país; la Constitución reformada sigue viva, se mueve, y constituye el epicentro, la base del sistema jurídico nacional, que da vida a un sinnúmero de actos y relaciones en los que se concretizan los derechos y deberes de los mexicanos, así como la convivencia diaria de nuestra colectividad.

Cada reforma, adición o derogación de algún texto constitucional ha respondido a ciertas razones, a determinados objetivos, constituyendo un mosaico de visiones, intereses, anhelos y aspiraciones de una sociedad cada día más compleja y cambiante, insertada en mundo a su vez más enmarañado, confuso e incluso convulsionado por serios problemas sociales, políticos, económicos y ambientales, a los cuales nuestra Carta Magna debe atender y encauzar con una perspectiva adecuada, eficaz y oportuna, a fin de mantenerse vigente.

En este trabajo hemos hecho un breve recorrido por dos importantes reformas a la Constitución federal en los últimos años, las reformas educativa y energética, llamadas a generar importantes transformaciones para nuestro país.

La reforma educativa pretende lograr la calidad de la educación en nuestro país, algo sin duda deseable y plausible; sin embargo, ello implica la conjunción armónica de diversos factores que deben tomar en cuenta las características propias de nuestra nación, en un esquema y un mecanismo planeados de forma correcta que permitan precisamente mejorar el sistema educativo mexicano, respetando de forma invariable en dicho sistema y proceso los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, tal como dispone nuestra Carta Magna, así como los principios emanados de ésta, como el que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

La reforma energética, por su parte, persigue el objetivo de promover el crecimiento y desarrollo de México mediante el fomento de la inversión en el sector energético, procurando al mismo tiempo la sustentabilidad de nuestros recursos naturales, por lo que las leyes reglamentarias de esta reforma constitucional también deben ser congruentes con tales propósitos, y la sociedad en su conjunto debe ser muy cuidadosa respecto a dicha con-

gruencia, así como en la aplicación de esas normas, de forma tal que los fines colectivos que la sustentan se hagan realidad, pero fundamentalmente, para que esa reforma beneficie a todos los mexicanos y no sólo a unos cuantos.

FUENTES CONSULTADAS

- CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- *En defensa del petróleo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- DELGADO Carrillo, Mario, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 3º Constitucional en Materia de Calidad Educativa, Evaluación Educativa y Servicio Profesional Docente*, 2012.
- Diario Oficial de la Federación* (fechas diversas), www.dof.gob.mx.
- Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*, 29 y 30 de marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina, UNESCO Santiago, 2007.
- GALLARDO, Adrián y Catalina López (Coords.), *Reforma Educativa. Educación de calidad para prosperar*, Vol. 4, México, Fundación Colosio, 2014.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Reforma Educativa* (consultable en reformas.gob.mx/reforma-educativa).
- *Reforma energética* (consultable en reformas.gob.mx/reforma-energetica).
- LEGISLADORAS Y LEGISLADORES FEDERALES DEL PAN, *Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones a los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2013.
- MARCHESI, Álvaro, *et. al.* (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, Fundación Santillana. 2013.
- MURILLO, Javier F. y Marcela Román, *Retos en la Evaluación de la Calidad de la Educación en América Latina*, en *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 53, 2010.
- PEÑA Nieto, Enrique, *Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en materia educativa)*, México, 2012.
- *Iniciativa de Decreto por el que se Reforman los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en materia energética)*, 2013.
- RAMÍREZ Raymundo, Rodolfo (coord.), *La Reforma Constitucional en Materia Educativa: Alcances y Desafíos*, México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2013.
- Reformas Constitucionales*, en www.diputados.gob.mx
- SENADORES PAN, *Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Educativa*, 2012.

Reelección del presidente de la República y de los gobernadores en México. Una introducción comparativa con América Latina

RAÚL CALVO BARRERA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se compone de tres apartados: en el primero se exponen los aspectos más relevantes ocurridos recientemente en Latinoamérica sobre el fenómeno de la reelección presidencial, su tipología, antecedentes de la presente «ola» reeleccionista, así como algunos referentes teóricos sobre el tema; en el segundo, se hace una descripción evolutiva del ordenamiento constitucional mexicano en materia del principio de no reelección, así como una narración de los «rumores» más «visibles» que se han presentado en la vida política mexicana del siglo XX e inicio del actual sobre supuestos intentos por cambiar el *status quo*, así como con una presentación de datos sobre la postura cada vez más tolerante de la sociedad mexicana respecto de la reelección presidencial y el contraste de opiniones entre juristas e intelectuales sobre el particular. Finalmente, en la última parte, se analiza lo ocurrido a nivel de las entidades federativas mexicanas y se intenta construir una tipología sobre la reelección de los ejecutivos locales ocurrida en un periodo que comprende desde el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) hasta la actualidad, en plena era de la competencia electoral, la pluralidad política y la alternancia en la presidencia de la República.

Lo relevante es contribuir al desarrollo de un sano debate intelectual en México con el propósito que deje de ser tabú el asunto de la reelección presidencial; sobre todo, con motivo de la celebración de los primeros cien años de vigencia de la Carta Fundamental queretana de 1917. Que, si bien es la más longeva de América Latina, es también la que más veces ha sido reformada, en promedio una vez cada dos meses, el doble que en Colombia, cuatro veces más que en Chile, y cuando menos ocho veces más que en Uruguay, Argentina y Bolivia. Mientras que el promedio de reformas constitucionales en países democráticos estables y consolidados fue de 5.8 por año de 1993 a 2002, en México dicho promedio ha sido de 11.6 (Viridiana Ríos, 2014).

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

De acuerdo con Treminio Sánchez (2013:64) existe una tipología pura de las modalidades de reelección presidencial que han coexistido en América Latina: prohibición, reelección alterna, reelección inmediata y reelección ilimitada. Como se puede apreciar, tanto la primera como la última categoría son los extremos de un *continuum* de las formas básicas que conserva esta figura constitucional en los sistemas políticos latinoamericanos. La prohibición tiene como representantes, aparte de México, a Guatemala, Paraguay y Colombia. En 2015, en este último país sudamericano se modificó la Constitución para establecer la prohibición absoluta de la reelección del presidente¹ y se adicionó una «cláusula pétrea» para dificultar su modificación constitucional con la llamada *Reforma del Equilibrio de Poderes*, con lo que se regresa al texto original de la Constitución de 1991 respecto a la prohibición de la reelección presidencial. En Paraguay existe un debate actual sobre la posibilidad de cambiar su Carta Magna (vía una enmienda constitucional) para permitir la postulación de presidentes anteriores y del que se encuentra actualmente en funciones². En Guatemala ha existido un amplio consenso entre la élite política de aquella nación para que la cláusula antireeleccionista opere sin dificultades en los 31 años de vigencia de la Constitución de 1985³.

¹ Así, el artículo 197 del texto constitucional colombiano vigente indica que: “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia (...). La prohibición de la reelección sólo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.” En la época reciente sólo dos presidentes colombianos pudieron beneficiarse de la reelección consecutiva vigente hasta 2015: el expresidente Álvaro Uribe, promotor de la reforma para instaurar en la Constitución la reelección para un segundo periodo consecutivo y el actual presidente Juan Manuel Santos, quien está próximo a culminar su segundo mandato gubernamental.

² Un bloque de izquierda, el Frente Guasú, abrió la polémica al pretender postular para las elecciones del 2018 al ex presidente Fernando Lugo. En el Partido Colorado también existen voces que buscan cambiar la normativa constitucional para permitir la reelección del actual mandatario Horacio Cartes. El artículo 228 de la Ley Fundamental paraguaya establece al respecto que: “El Presidente de la República y el Vicepresidente (...) no podrán ser reelectos en ningún caso.”

³ El artículo 187 de la Carta Magna guatemalteca señala que: “La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular o quien la haya ejercido por más de dos años en situación de titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.” Aunque el ex presidente Otto Pérez Molina, en declaraciones a la prensa en 2014, externó su preocupación por tener el

El otro extremo, lo ejemplifican los casos de Ecuador, Nicaragua y Venezuela, en que la reelección se ha vuelto ilimitada. En diciembre de 2015, a través de una enmienda que entrará en vigor en 2017, se modificó la Constitución de Ecuador para permitir la reelección indefinida del presidente⁴. En Nicaragua, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inaplicable el inciso a) del artículo 147 de la Constitución para permitir la reelección indefinida y, posteriormente, en 2014, la Asamblea Nacional modificó la Carta Magna para establecer de manera explícita la reelección ilimitada de la figura presidencial⁵. Venezuela es un caso también extremo en el que mediante un referendo constitucional popular en 2009 se enmendó la Constitución bolivariana para establecer la reelección sin límites del presidente en turno⁶.

“peor de los sistemas posibles” al tener un periodo presidencial de sólo cuatro años y sin posibilidades de reelección.

- 4 El artículo 144, segundo párrafo (que entrará en vigor en 2017) de la Constitución ecuatoriana dice textualmente: «La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá postularse para ser reelecto». Cabe aclarar que esta modificación constitucional aplicará para los comicios de 2021, es decir, el presidente elegido en 2017 podría reelegirse para los periodos consecutivos. No obstante, por las declaraciones del presidente Rafael Correa, se prevé que pueda darse una modificación constitucional más y/o una intervención interpretativa de la Corte Constitucional para permitir de inmediato la aplicación de la reelección al actual mandatario. Esto se llevaría a cabo a través de una enmienda constitucional que deberá ser votada por el pueblo ecuatoriano a través de un procedimiento de referéndum.
- 5 El líder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y actual presidente de la República, Daniel Ortega, presentó en diciembre de 2013 una iniciativa de modificación a la Constitución nicaragüense para derogar el inciso a) del artículo 147 que establecía lo siguiente: «No podrá ser candidato a presidente ni vicepresidente de la República: a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos periodos presidenciales». Dicho inciso ya había sido inaplicable por la Corte Suprema nicaragüense, pero con la aprobación del Poder Legislativo, en 2014, quedó definitivamente expulsada del texto supremo de aquel país.
- 6 De esta manera el artículo 230 enmendado de la Carta Magna bolivariana indica que: «El periodo presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida». Con esta adición es posible la elección consecutiva del presidente en funciones lo que propició la ratificación del mandato del ex presidente Hugo Chávez (hasta su muerte) y la posibilidad de reelección del actual mandatario Nicolás Maduro. Sin embargo, de acuerdo con el escenario político en Venezuela existe una fuerte oposición de los miembros de la Asamblea Nacional venezolana a la continuidad en el poder del presidente y en 2016 aprobaron una propuesta de enmienda que busca establecer la no reelección absoluta del presidente; no obstante, dicha propuesta, junto con la reducción del periodo presidencial de seis a cuatro años, ha encontrado un obstáculo férreo en la actuación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que la han declarado inaplicable para el actual presidente Maduro

El centro de ese *continuum* se encuentra respaldado por aquellos países en donde impera la lógica de la reelección inmediata por una sola vez; pero sin duda, el mayor número de casos (siete) se encuentra en aquellas naciones latinoamericanas en que sus textos constitucionales permiten la reelección alterna o no consecutiva con el fin de que los ex presidentes puedan postularse nuevamente después de haber transcurrido uno o dos periodos de gobierno.

Tabla 1
Reelección presidencial en América Latina (2016)

País	Año de entrada en vigor de la Constitución vigente	Año de la más reciente modificación de la reelección presidencial por vía legislativa, participativa o jurisdiccional	Años de duración del periodo presidencial	Tipo de reelección presidencial
Argentina	1994		4	Inmediata con alterna (La reelección inmediata es por una sola vez)
Bolivia	2009	2016*	5	Inmediata (Por una sola vez)
Brasil	1988	1997	4	Inmediata (Por una sola vez)
Chile	1980	2005**	4	Alterna (Un intervalo de gobierno de diferencia)
Colombia	1991	2015	4	Prohibición
Costa Rica	1949	2003	4	Alterna (Se permite reelección tras intervalo de dos periodos de gobierno)
Ecuador	2008	2015	4	Ilimitada
El Salvador	1983		5	Alterna
Guatemala	1985		4	Prohibición
Honduras	1982	2015	4	Alterna
México	1917	1933	6	Prohibición
Nicaragua	1995	2014	5	Ilimitada
Panamá	1972		5	Alterna (Se puede postular después de dos periodos presidenciales)
Paraguay	1992		5	Prohibición

por considerar que la vigencia de una enmienda no puede «tener efectos retroactivos o ser de aplicación inmediata; admitir tal supuesto constituiría un quebrantamiento incuestionable al ejercicio de la soberanía».

País	Año de entrada en vigor de la Constitución vigente	Año de la más reciente modificación de la reelección presidencial por vía legislativa, participativa o jurisdiccional	Años de duración del periodo presidencial	Tipo de reelección presidencial
Perú	1993	2000	5	Alternativa (Se puede postular después de otro periodo constitucional)
República Dominicana	2015		4	Inmediata (Por una sola vez)
Uruguay	1967		5	Alternativa (Se puede postular después de un periodo presidencial de cinco años)
Venezuela	1999	2009	6	Ilimitada

2016* En febrero de ese año se llevó a cabo un referendo popular en Bolivia cuyo resultado no favoreció al presidente Evo Morales en sus aspiraciones de presentarse a un nuevo mandato. A la pregunta de si los bolivianos estaban de acuerdo con modificar su Constitución para permitir que el presidente se postulara de nuevo en los comicios de 2019, el 51.3% optaron por el «No», frente al 48.7% por el «Sí», según el recuento oficial del Tribunal Supremo Electoral.

2005** En ese año se redujo de seis a cuatro años el periodo presidencial en Chile. Fuente: Elaboración propia con base en la tipología de Ilka Treminio Sánchez.

Como bien afirma Daniel Zovatto (2014) existe en la región latinoamericana una «fiebre reeleccionista», cuyos orígenes se encuentran en la década de los noventa del siglo pasado con líderes políticos como Alberto Fujimori en Perú, Fernando Henrique Cardoso en Brasil y Carlos Saúl Menem en Argentina. Ellos fueron los pioneros, durante el periodo del afianzamiento de la democracia, al ir configurando un sistema hiperpresidencialista y con una visión de largo plazo en el ejercicio de gobierno. A esa herencia se adhirieron, en el nuevo siglo, líderes del llamado «socialismo del siglo XXI» y otros (fundamentalmente de la izquierda) que siguen los pasos de sus predecesores en la región y que buscan darle un renovado impulso a la «Ola Reeleccionista» en el subcontinente⁷.

⁷ La lista de los líderes políticos que lograron tener éxito en la reelección inmediata, alterna o ilimitada es muy amplia, pero en ella destacan los casos de los presidentes de la izquierda como Hugo Chávez, Daniel Ortega, Evo Morales, Rafael Correa, Luiz Inácio Lula, Cristina Fernández de Kirchner, Michelle Bachelet y Tabaré Vázquez; en el caso de los gobiernos de la derecha, destacan los presidentes Alan García, Óscar Arias, Leonel Antonio Fernández, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

Tabla 2
Presidentes latinoamericanos con más años en el cargo en el siglo XXI (2016)

Nombre	País	Periodos de gobierno	Años en el poder
Hugo Chávez	Venezuela	3	14 (1999-2013)
Evo Morales	Bolivia	3	10* (2006 -)
Rafael Correa	Ecuador	3	9** (2007-)
Daniel Ortega	Nicaragua	2	9*** (2007 -)

10* El periodo del presidente Evo Morales concluye en enero de 2020. 9** El periodo del presidente Rafael Correa termina en 2017. 9*** El periodo de gobierno de Daniel Ortega concluye en enero de 2017. Daniel Ortega obtuvo la presidencia a través de las urnas por vez primera con la elección presidencial de 1984 y gobernó durante el periodo 1985-1990; sin embargo, como líder de la Revolución Sandinista estuvo al frente del Ejecutivo junto con otros miembros de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional desde julio de 1979 hasta 1985.

El mismo autor (Zovatto, 2014) ha señalado que el tema de la reelección presidencial es controversial, pues no se hace distinción entre si la reelección opera en regímenes presidencialistas o en gobiernos parlamentarios, ni en la calidad y diferencias en la cultura política imperante en las sociedades. La postura crítica de la reelección presidencial sostiene que establecer cláusulas constitucionales de este tipo tiende a concretar liderazgos personalistas y hegemónicos y, en el extremo, a construir regímenes francamente autoritarios ahí donde existe una fuerte debilidad institucional y un sistema de partidos poco cohesionado. Además, señalan algunos opositores a la reelección (sobre todo a la indefinida) que ésta atenta contra los principios de igualdad, equidad e integridad en la contienda electoral porque genera ventajas indebidas para el presidente en funciones en detrimento de los demás candidatos. Otros de los argumentos en contra de la reelección presidencial refieren que con su instauración en el texto constitucional se fomenta el control y ejercicio vitalicio del poder, se atenta contra el principio republicano de la separación de poderes y se conculcan con mayor facilidad los derechos de los ciudadanos.

En cambio, los manifestantes en favor de la cláusula reeleccionista opinan que en la medida en que los líderes afiancen su legitimidad en sus propias organizaciones partidistas y los electores los voten, elección tras elección, se demostrará que los presidentes o ex presidentes cuentan con el «caudal» de legitimidad democrática necesaria para aplicar, por un periodo prolongado, las políticas de gobierno que previamente han diseñado. Además los partidarios de la reelección señalan la importancia de otorgarle libertad al elector para castigar o premiar al líder político por los logros (o ausencia de ellos) en la responsabilidad pública asumida con anterioridad.

Al respecto, el politólogo español, Juan J. Linz, ha destacado que: La democracia es por definición un gobierno *pro tempore*, un gobierno en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, exigir responsabilidades a los que gobiernan e imponer un cambio. El límite máximo de tiempo para cualquier gobierno entre elecciones es probablemente la mayor garantía contra la omnipotencia y el abuso de poder, la última esperanza para los que están en posición minoritaria. El requisito de elecciones periódicas no excluye, en principio, sin embargo, la posibilidad de que los que estén en el poder puedan volver a conseguir la confianza del electorado. La alternancia en el poder puede tener también consecuencias disfuncionales porque ningún gobierno tiene asegurado el tiempo para cumplir promesas, para llevar a cabo entre dos elecciones grandes programas de cambio social, para conseguir cambios irreversibles en la sociedad. Esto es aún más cierto cuando hay un límite en los mandatos, como en muchos sistemas presidenciales.

«La concentración de poder en un presidente ha llevado en la mayoría de los regímenes presidenciales a tratar de limitar la presidencia a uno o a lo más a dos mandatos. Estas normas son frustrantes para líderes ambiciosos que se han visto tentados a asegurar legalmente el continuismo. Incluso ante la falta de tales ambiciones, la conciencia de que el tiempo para llevar a cabo un programa asociado con su nombre es limitado tiene que tener un impacto en el estilo de la política en regímenes presidenciales». (Juan J. Linz, 2009: 466-467).

Esta ambición por el poder es lo que ha llevado a algunos líderes latinoamericanos a buscar modificar la Constitución o promover un nuevo proyecto constitucional para permanecer en la cúspide de las decisiones nacionales, pero también se ha recurrido al reeleccionismo conyugal. Entre los primeros —que han manipulado la Constitución o apoyado la confección de una nueva— se encuentran los presidentes Menem, Cardoso, Fujimori, Chávez, Morales, Correa, Uribe y Ortega. En el segundo caso, el ejemplo más representativo es el del ex presidente argentino Néstor Kirchner, quien heredó el poder a su esposa Cristina Fernández. Pero existe un tercer grupo que a pesar de la popularidad presidencial jugaron con las reglas existentes y privilegiaron la institucionalidad para postularse otra vez, pero después del tiempo de espera marcado por la ruta constitucional: entre ellos se encuentran los presidentes Bachellet, en Chile; y Vázquez, en Uruguay.

LA REGLA DE LA NO REELECCIÓN EJECUTIVA FEDERAL EN MÉXICO

En el país existe una larga tradición de oposición a la reelección presidencial⁸. Los motivos son históricos⁹, pero también los hay amparados en el actual diseño institucional de la presidencia mexicana. A la ausencia de prohibición constitucional de la reelección del presidente de la República en las constituciones federalistas y centralistas del siglo XIX, vendría, a principios de la centuria siguiente, una vorágine antirreeleccionista que

⁸ De acuerdo con Dieter Nohlen, para la teoría de las condicionantes del funcionamiento de la democracia, en el caso del poder ejecutivo, tan democrático sería establecer una cláusula reeleccionista por una sola vez como no hacerlo: «(...) no existe ningún parámetro a nivel teórico, es decir, no relacionado con la contingencia, para determinar comparativamente el valor democrático de la reelección inmediata y por una sola vez así como de la no-reelección del ejecutivo. El modelo norteamericano (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no-reelección. Vale considerar también que la no-reelección restringe el derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia, derecho que se limita legítimamente sólo por consideraciones funcionales a la democracia. Asimismo, vale añadir que en las democracias que cuentan con un sistema parlamentario (parlamentarismo), no existen prohibiciones del mandato ejecutivo, es decir, para los mandatarios que realmente ejercen el poder (jefes de gobierno, primer ministro)». Continúa Nohlen con su argumento: «Es importante preguntarse si la no-reelección, resultado de unas circunstancias históricas, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son diferentes, cuando las elecciones son libres y honestas, cuando la alternancia natural, por los votos, no se excluye por fraude, y cuando la alternancia en el gobierno no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser librada al juego libre de las fuerzas políticas». (2006: 1169).

⁹ En este sentido Juan J. Linz ha destacado, para el caso mexicano, lo siguiente: «El principio de no reelección ha adquirido en muchos países una gran importancia simbólica. El recuerdo de gobiernos que duraban toda la vida, de gobernantes, caudillos y dictadores no democráticos creó la demanda de la no reelección, como en el caso de Francisco I. Madero frente al Porfiriato en México». (2009: 466). En el mismo sentido, Dieter Nohlen ha manifestado su postura sobre el principio de la no reelección presidencial en México con las ideas siguientes: «Es evidente la relación existente entre elecciones fraudulentas sin posibilidad real de alternancia en el gobierno y la promoción y frecuencia de la no-reelección en América Latina. Vale recordar el caso de México bajo Porfirio Díaz, reelecto siete veces seguidas, y gobernando 27 años continuos, que condujo a la formación del movimiento no-reeleccionista, de gran importancia en los orígenes de la revolución mexicana». (2006: 1167 y 1168). Paradoja de la historia el saber que fue el propio Porfirio Díaz el primer combatiente de la reelección indefinida al plasmar ese rechazo en el Plan de La Noria de noviembre de 1871, frente a las aspiraciones reeleccionistas del presidente Benito Juárez; y ratificarlo con el Plan de Tuxtepec (artículo segundo) al impedir la reelección presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada.

se reforzaría con el magnicidio del presidente electo Álvaro Obregón. En efecto, el original artículo 83 de la Constitución de 1917 establecía que el presidente entraría en funciones el primero de diciembre, duraría en el cargo cuatro años y nunca podría ser reelecto. Esta redacción venía a unirse a los esfuerzos institucionales contra la reelección elaborados por Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, mediante decretos de noviembre de 1911 y septiembre de 1916, respectivamente; así como por la ley para la elección de los poderes gubernamentales de julio de 1918. Sin embargo, en enero de 1927 el presidente Plutarco Elías Calles promulgó una reforma a ese artículo para permitir un segundo mandato no consecutivo. La parte que interesa decía así: «No podrá ser electo (el Presidente) para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo». (Tena Ramírez, 2008: 911). Un año después se reforma nuevamente el artículo 83 constitucional para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años —como lo había hecho Díaz con la Constitución de 1857 para su octavo periodo presidencial (1904-1910)— y se establece que el presidente: «(...) nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato». Tal como quedaba redactado el texto constitucional se permitía la postulación de un ex presidente para un segundo mandato con la agravante de que ahora su tiempo en el poder se ampliaba a seis años de ejercicio y, además, se había derogado la porción normativa que indicaba que el personaje que hubiera ocupado por segunda vez la presidencia no podría volver a hacerlo, con lo cual cabría la posibilidad de una reelección no consecutiva de manera indefinida. Así, en una primera interpretación, los antiguos presidentes de cuatro años podrían acumular hasta diez años (discontinuos) de ejercicio constitucional, pero al ya no estar restringidos por la limitante de la prohibición de un tercer mandato no consecutivo, podrían acumular tantas décadas de ejercicio presidencial como las circunstancias políticas y personales lo permitieran.

El temor de que el General Abelardo L. Rodríguez, en ese entonces presidente sustituto, pudiera postularse para un segundo mandato motivó a los convencionistas del Partido Nacional Revolucionario (PNR), reunidos en Aguascalientes, a proponer una redacción en la que se prohibía la reelección del presidente de México de manera más amplia y absoluta en los términos siguientes: «(...) El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto». La modificación constitucional

se aprobó en abril de 1933 (Ferrer Muñoz, 1999: 170-171). Esta redacción permaneció incólume hasta bien entrado el siglo XXI cuando, con motivo de la reforma política de agosto de 2012, se modificó de nuevo el artículo 83 para establecer que ni el presidente electo popularmente ni el interino o el sustituto —se suprimió la figura del presidente provisional que designaba la Comisión Permanente del Congreso de la Unión— o la persona que «asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal» —en referencia al secretario de Gobernación o el presidente del Senado en caso de ausencia del presidente de la República— podría volver a desempeñar el cargo.

De acuerdo con Daniel Cosío Villegas, en el periodo que corre entre la presidencia de Lázaro Cárdenas hasta la de Luis Echeverría, sólo en dos ocasiones se habló informalmente en la opinión pública de la reelección del presidente o de una ampliación de su mandato. El primer caso se refiere a la serie de manifestaciones originadas en el círculo cercano del presidente Miguel Alemán al hablar de una posible ampliación de su mandato. En esas manifestaciones participaron tanto el secretario particular de la presidencia como funcionarios de diversas secretarías de Estado, organizaciones partidistas (como el denominado partido «Artículo 39») y líderes de organizaciones obreras como la CROM, así como el secretario de la Confederación de Obreros y Campesinos. Al final, el propio presidente Alemán desmintió los rumores y refrendó su compromiso por la causa antirreeleccionista. En contra de esa aspiración «popular» se manifestaron combatientes veteranos del movimiento revolucionario, ex diputados al Congreso Constituyente de 1917, así como los ex presidentes Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas. El segundo caso fue el del propio presidente Luis Echeverría cuando él mismo hizo un retrato hablado de su posible sucesor (un personaje muy parecido a él), aunque este asunto tuvo menos repercusiones públicas y se manejó con más sigilo, sin embargo, el mismo presidente dio la autorización para que el presidente del PRI, Jesús Reyes Heróles, saliera al paso a desmentir el despropósito. Y lo hizo en el 58 aniversario de la promulgación de la Carta de Querétaro, en febrero de 1975. Tuvieron que pasar dos sexenios para que el fantasma de la reelección presidencial volviera a aparecer esta vez bajo la administración del presidente Carlos Salinas¹⁰. Ante la popularidad alcanzada por su programa de

¹⁰ Luis Carlos Ugalde hace un recuento de aquel suceso: “En aquellos meses de 1992 se había desatado el rumor de que el presidente estaba buscando cambiar la Constitución para reelegirse al final de su periodo, en 1994. Gonzalo Martínez Corbalá, mentor de Salinas y quien era gobernador interino de San Luis Potosí, había tentado las aguas

reformas en el cenit de su administración, popularidad reflejada en una encuesta de abril de 1992 en la cual una mayoría (49 por ciento de los mexicanos) se manifestaba a favor de la reelección del presidente (frente a un 32 por ciento en contra), comenzaron a presentarse manifestaciones colectivas a favor y a aparecer desplegados y escritos en pro de aquel objetivo. Así, una supuesta Asociación de Comerciantes de La Laguna, con motivo de una gira presidencial a la región, publicó un desplegado en el que informaba al presidente haber emprendido una campaña para influir en la reforma del artículo 83 a fin de permitir la reelección para el periodo inmediato; también se publicaron ensayos con motivo de la necesidad de cambiar el paradigma constitucional por parte de ex representantes populares. Sin embargo, líderes priístas del Congreso de la Unión se manifestarían abiertamente en contra de la posibilidad de la reelección presidencial, así como agentes libres de opinión pública y partidos opositores al régimen. Más adelante, el mismo presidente Salinas salió al paso con su declaración contundente de que: «la reelección no tiene cabida, ni siquiera como insinuación». (Granados Chapa, 1992). Durante los dos sexenios panistas posteriores los rumores fueron en el sentido de que, a través de sus respectivas cónyuges, los presidentes provenientes de la oposición «leal» buscaban trascender los seis años de ejercicio gubernamental aprovechando que la Constitución mexicana carece de controles para inhabilitar a los cónyuges, hijos y parientes cercanos a la figura presidencial¹¹.

La muralla ideológica —y jurídica— en contra de la reelección absoluta del presidente de la República estuvo a punto de venirse abajo en 2012 con motivo de la reforma constitucional del mes de agosto. En efecto, al desaparecer la figura del presidente provisional y derogarse la facultad de

para reelegirse sin éxito. Por su cercanía con el presidente, muchos interpretaron que era en realidad Salinas quien usaba a su mentor para medir la reacción pública. Como yo había trabajado en la oficina de la presidencia de la República años antes, un periodista con la mente empañada para buscar complot aquí y allá, me dijo con tono sarcástico: «Buen trabajo, primero siembran la idea de la reelección en San Luis Potosí, luego en el Congreso y al final en la presidencia». (2011).

¹¹ Respecto a los rumores sobre su posible reelección el presidente Vicente Fox llegó a decir en alguna ocasión que: «Aprovecho a la prensa, que seguramente anda por aquí, para decirle que no pretendo reelegirme, que me voy a ir muy contento al rancho, allá a la casa de ustedes una vez que termine con estos seis años, son suficientes para hacer un trabajo y suficientes para tener ganas ya de cambiar a otra cosa». Citado por Fernández Barbadillo (2009: 85). Son pocas las constituciones latinoamericanas que incorporan en sus textos prohibiciones para que los parientes cercanos y cónyuges de los presidentes en turno se postulen a la presidencia, destacan los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Paraguay.

la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para nombrarlo, hubo consenso entre los grupos parlamentarios de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados para presentar un dictamen con una redacción del artículo 83 en que se prohibía la reelección del presidente electo popularmente o con el carácter de interino o sustituto, pero ya no se hacía mención del provisional. Sin embargo, de acuerdo con las propuestas de modificación de los artículos 84 y 85, para evitar el vacío de poder ante la falta del Presidente, quien asumía provisionalmente el cargo mientras el poder legislativo ejercía sus atribuciones de nombramiento era el secretario de Gobernación o el presidente del Senado; los cuales, en consecuencia, si lo ocupaban temporalmente ante la ausencia del titular estaban en condiciones de postularse más adelante a la presidencia de la República porque la iniciativa constitucional únicamente la prohibía para el presidente electo en urnas, así como para el interino y el sustituto, pero no para quien ocupara la titularidad del Ejecutivo federal por un breve periodo. Así que para corregir la «omisión» intervino el entonces diputado Jaime Cárdenas García y, finalmente, la propuesta de redacción que había tenido consenso se volvió a modificar para quedar como se encuentra ahora.

En México el impacto mayor de la cultura de la no reelección se concentra en la figura presidencial. Después de los altos niveles de popularidad alcanzados por el presidente Salinas, vinieron los años aciagos de su sexenio con el levantamiento zapatista, los asesinatos políticos y entrado el nuevo relevo presidencial, el «error de diciembre», que provocaron la debilidad y el desprestigio de esa figura, así como el desgaste de las principales instituciones del sistema político. No obstante, en el imaginario mexicano del presente, se comienza a configurar un resurgimiento y una mayor tolerancia a la idea de la reelección del presidente. Para muestra de lo anterior hay que remitirse a las mediciones de la opinión pública.

En 1998, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Reelección e Impartición de Justicia*, patrocinada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, apenas el 17 por ciento de los mexicanos estaba a favor de la reelección. Cinco años después la aceptación había aumentado al 19.2 por ciento, según la *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*; pero para el 2011, la cifra de aprobación se situaba en 24.5 por ciento (*Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*). Entre los sectores de la población más inclinados hacia el apoyo a la reelección presidencial se encuentran los jóvenes, las personas con mayores ingresos y los militantes del PAN. (Flores, 2012: 481 y 482). Para 2015, el panorama era todavía más favorable a la reelección ya que de acuerdo con una encuesta, levantada por Consulta

Mitofsky en noviembre de ese año, el 39.8 por ciento de los mexicanos se manifestaban a favor contra el 53.4 que se oponían a la medida¹².

En cualquier caso, el tema debe de abrirse al debate académico, político y social, tal como ocurrió con el asunto de la reelección de legisladores y presidentes municipales. Voces de destacados juristas e intelectuales en contra de la reelección presidencial se encuentran por doquier. Destacan las aportaciones de Jorge Carpizo y de Diego Valadés. El primero es partidario del principio de no reelección por cuestiones históricas, porque en un sistema republicano debe existir la sustitución periódica de los gobernantes y además porque ha sido una de las causas más importantes de la estabilidad política del país (Carpizo, 1991: 531). Diego Valadés, a pesar de estar a favor de acortar el periodo presidencial a cuatro años, se manifiesta totalmente en contra de la posibilidad de cambiar la cláusula antirreeleccionista: «Desde luego, en el caso mexicano la reelección debe descartarse para siempre, aun cuando se redujera el periodo presidencial» (Valadés, 2009: 451). Hace algunos años Giovanni Sartori afirmó que, si bien en países sólidamente democráticos la reelección presidencial para un segundo periodo de cuatro años es una solución razonable, para el caso de México sostiene que: «el arreglo de un periodo de seis años sin reelección debe mantenerse. Aquí sostengo —continúa diciendo el politólogo italiano— que la reelección es un premio al buen desempeño. No obstante, la otra cara de la moneda es que la reelección alienta, o podría alentar, comportamientos demagógicos. Además, como éstos se han convertido en una tentación cada vez mayor, no veo la razón para que en México se manipule una institución que ha funcionado bien» (Sartori, 2003: 223).

En el bando contrario también existen voces autorizadas. Un clásico del constitucionalismo mexicano, Felipe Tena Ramírez, argumentó hace tiempo sobre las bondades de la reelección: «(el) principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo. Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger, en lo posible a nuestra incipiente de-

¹² La gran encuesta. *México: Segunda vuelta electoral; fuero; reelección y otros temas relevantes*. Noviembre de 2015.

mocracia». (Tena Ramírez, 1944/2009: 450). Por su parte, en 2001, al calor de la alternancia en la silla presidencial, Lorenzo Meyer dejó entrever lo que parecería una tibia postura a favor de la reelección presidencial, pero acotada a sólo dos periodos de gobierno. En palabras del historiador: «La reelección presidencial o de gobernador es un asunto más complejo que la de los legisladores. Se trata de un punto históricamente muy sensible en torno al cual conviene empezar a discutir, aunque no se tome ahora ninguna decisión. De entrada, es claro que reelección presidencial y sexenio son una mala pareja, pues el sexenio nació de los afanes de Díaz el dictador y renació con los de Obregón el caudillo, por tanto, no tiene un origen democrático. Si seis años es un tiempo enorme para un mal presidente, doce serían intolerables incluso en el caso raro de un buen presidente. *Lo recomendable es combinar reelección de presidente y gobernador con un retorno a períodos más cortos, al cuatrienio* (cursiva mía). El poder presidencial es enorme, incluso si funcionan los contrapesos democráticos. La reelección presidencial indefinida no la aguantó ni siquiera la democracia norteamericana. En el caso de que México decidiera modificar su principio de no reelección al nivel más alto de la pirámide de poder, lo conveniente sería limitar la permanencia del mismo personaje en la presidencia a sólo dos periodos, pero por ahora lo realista es discutir la reforma a nivel del Congreso y dejar para más adelante el peliagudo asunto de la reelección presidencial» (Meyer, 2001).

Quizá el mayor defensor de la reelección presidencial, en otro contexto —el norteamericano— ha sido otro clásico, Alexander Hamilton, para quien dejar a un lado a un presidente implica una serie de desventajas como el que se eliminaría el estímulo para el actuar correcto en el ejercicio de la función pública; se fomentaría la corrupción ante el poco tiempo y la tentación proclive al peculado y al despojo del patrimonio público; se privaría a los gobernados de la experiencia adquirida en el ejercicio gubernamental por el primer magistrado; también se privaría a la sociedad de destacadas personalidades auxiliares del presidente que por sus conocimientos, experiencia y capacidad en asuntos delicados, resultan insustituibles en determinados temas de Estado; y por último, se carecería de la continuidad necesaria en el desarrollo de las políticas ante el cambio de liderazgo presidencial antes de que se «asienten» los proyectos y programas presupuestados (Serrafero, 2010: 6-8).

LOS DIFERENTES TIPOS DE «REELECCIÓN» DE LOS EJECUTIVOS LOCALES EN LOS ESTADOS MEXICANOS O CÓMO DARLE LA VUELTA A LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL

La Carta original de Querétaro de 1917 estableció en la fracción III del artículo 115 las bases constitucionales de los ejecutivos de los estados. Se ordenó que los gobernadores constitucionales no podrían ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años. También establecía que era aplicable a los gobernadores sustitutos o interinos el régimen de prohibiciones contenido en el artículo 83. Esta redacción contrastaba con lo establecido por el artículo 109 de la Norma Fundamental de 1857, reformada en 1887, al permitir la reelección de los gobernadores en correspondencia con lo previsto en el artículo 78 para el presidente de la República. En abril de 1933 se publica la reforma total al 115 constitucional con motivo del impulso dado por la Convención de los miembros del PNR celebrada en Aguascalientes diez meses antes. Se indica que los gobernadores surgidos de una elección popular ejercerán su cargo únicamente por cuatro años, al término de los cuales en ningún caso y por ningún motivo podrán volverlo a ocupar; tampoco podrán ser electos para el siguiente periodo, el gobernador sustituto o el designado para concluir el periodo ni el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que supla la falta del constitucional en los dos últimos años del ciclo gubernamental. La pinza de los cambios en el andamiaje institucional se cerró con la entrada en vigor, en enero de 1943, de una nueva modificación al 115 de la Constitución para poner a tono en los estados lo que previamente había ocurrido respecto a la ampliación del periodo de gobierno en el ámbito federal. Así, la disposición establecía que los gobernadores durarían en ejercicio un máximo de seis años improrrogables. Hasta 1987 se registró una modificación de forma en la redacción del texto constitucional que regulaba el ejercicio del poder ejecutivo en las entidades federativas: todo el contenido del original artículo 116 fue derogado y trasladado al 46, y se cambió al nuevo 116 lo relativo al régimen interior de los estados que originalmente se regulaba por el 115, pero sin registrarse alteración alguna de importancia respecto al periodo de ejercicio ni a las prohibiciones en materia de reelección de los ejecutivos locales.

De esta manera, a partir de 1933, comienza un periodo de estabilidad en las reglas del ejercicio del poder para los gobernadores de los estados. Estabilidad jurídica que continúa en pleno siglo XXI y que concretamente se refiere a que:

- El ejecutivo local debe ser unipersonal y no puede durar en el cargo más de seis años.
- La elección de la que surja debe ser directa, sin intermediarios, mediante el llamado de las urnas.
- No puede ser reelecto aquel gobernador cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, ni aun con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho, con lo cual se plasma el principio de no reelección en el ámbito local de acuerdo con las directrices del movimiento revolucionario.
- No puede ser reelecto para el periodo inmediato, el gobernador sustituto, interino o provisional o el ciudadano que desempeñe el cargo en los dos últimos años, pero después de un periodo de gobierno sí es factible la postulación para un nuevo ciclo gubernamental.
- Sólo puede ser gobernador un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de su estado o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Si la cláusula constitucional de la no reelección se pensó por los dirigentes de la Revolución mexicana como un mecanismo para reciclar ágilmente a la clase política y permitir una rotación en el ejercicio del poder público que evitara el anquilosamiento y permanencia de intereses de un solo grupo o segmento de la «familia revolucionaria», el objetivo se cumplió con creces en la esfera de la cúspide del poder, pero no del todo en los espacios locales. Como puede observarse en las tablas que se encuentran más adelante, en los estados del país después del afianzamiento del presidencialismo mexicano ocurrió una práctica política que continuó bajo el amparo de la transición democrática y que permanece vigente en la era de la proliferación del pluralismo y de la competencia electoral: me refiero al hecho de que casi en el cincuenta por ciento de las entidades federativas —durante el periodo del partido hegemónico y hasta la actualidad— se ha registrado una «reelección familiar»¹³ visible, caracterizada por la *transmisión del poder* de manera mediata (e inclusive, en algunos casos, inmediatamente, sobre todo en época reciente) en la que los hijos, nietos, hermanos, o sobrinos de los antiguos gobernadores han gozado también del privilegio de ocupar la cúspide del poder local. A esa conclusión he llegado des-

¹³ En estricto sentido, lo que denomino «reelección familiar» no es propiamente una reelección en sentido literal porque es otra persona la que continúa en el ejercicio del poder (en el mismo cargo), pero lo cierto es que es alguien muy cercano al titular por ser un descendiente directo o un pariente colateral hasta el cuarto grado.

pués de revisar casi noventa años de vida política en materia de sucesión gubernamental en las entidades federativas. En este estudio no se tomó en cuenta la posible aparición de lo que Daniel Zovatto ha denominado la «reelección conyugal» para el caso latinoamericano ni los intentos —a veces logrados, sobre todo en la época reciente del empoderamiento de los virreyes locales— de los gobernantes por poner a uno de los suyos en el siguiente ejercicio de gobierno para continuar con el control de la gestión, aunque no fuera un pariente consanguíneo o político directo.

Como lo ha manifestado Jorge Carpizo, más allá de la gramática del texto constitucional, lo relevante es saber si el principio de la no reelección absoluta ha sido efectivo en el contexto mexicano como mecanismo para «oxigenar» el sistema político y evitar la aparición de núcleos familiares que se hayan podido beneficiar al calor de la sucesión estatal. En sus palabras: «El principio de no reelección no admite simulaciones, como sería que el presidente escogiera a su sucesor con el ánimo de continuar gobernando; ese pudiera ser el caso si el sucesor fuera su esposa, un hijo o una persona con características similares. La operatividad del principio de no reelección exige que éste sea real y pleno, y no permite ningún falseamiento; si éste se diera, más allá del sentido gramatical de la ley fundamental, se estaría violentando el significado real y político del principio de no reelección en el sistema mexicano» (Carpizo, 1991: 529). Lo cierto, es que durante todo el periodo en análisis en el 47 por ciento de las entidades federativas ha ocurrido al menos un episodio de «reelección familiar» —aunque en los casos de Coahuila, Chiapas, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo (en casi una quinta parte de los estados) se han celebrado, hasta el momento, dos eventos de esta naturaleza.

Pero la reelección en los estados también se ha dado en la forma «clásica» y auténtica en que lo permite la Carta Fundamental; es decir, en aquellos casos en los que, por diversas situaciones y condiciones políticas, un ex gobernador nombrado con el carácter de sustituto o interino ha podido, con posterioridad, ser elegido nuevamente por mandato popular aún bajo las siglas de un partido diverso al original. También han existido casos en los que se ha registrado el fenómeno que he denominado de «reelección horizontal» y de «reelección vertical». El primero se refiere a aquellos casos en los que el mismo personaje ha podido «reciclarse» y gobernar en otra u otras entidades federativas —o territorios federales—; lo he llamado «horizontal» porque considero que gobernar otra entidad federativa o un territorio federal se encuentra al mismo nivel en el entendido de que es otra pieza más de la federación mexicana. El segundo sucede cuando un ex gobernador, de manera mediata o inmediata, «sube un escalón» y le toca

dirigir no una parte de la federación sino administrar a la totalidad de ella en otro cargo ejecutivo, pero de mayor relevancia, como lo es la presidencia de la República. En estas dos situaciones no se trata propiamente de una «reelección auténtica» —porque el mismo personaje no se reelige en el mismo cargo— pero sirve para ilustrar el ejercicio real del poder ejecutivo en México más allá de la federación.

De esta manera, se está en condiciones de elaborar una tipología de la reelección en las entidades federativas: Una primera clasificación dividirá a este fenómeno en dos tipos: la «auténtica» y la «impropia». La primera se refiere a aquellos casos en los que un antiguo gobernador que ha dirigido una entidad determinada, con el carácter de interino o sustituto, vuelve a gobernar a esa misma entidad federativa, en el mismo cargo ejecutivo, pero ahora con la denominación de constitucional, es decir, bajo el cobijo de los votos de los electores. Salvo Durango, en el que el mismo gobernador cambia de denominación de sustituto a interino, en los cuatro estados restantes la lógica del poder indica que primero fueron designados por las legislaturas estatales como gobernadores sustitutos o interinos y, posteriormente, ocuparon la silla ejecutiva mediante la legitimidad directa del voto popular. En todos los casos tuvo que pasar, al menos una década, para ocupar de nuevo el cargo, con lo que cumplieron «a pie juntillas» con la disposición constitucional al dejar pasar cuando menos un ciclo. En lo que no se ciñeron a la letra de la Constitución fue en el tiempo de ejercicio que, al acumular los periodos, da como resultado más de un sexenio. El que se lleva las palmas es el gobernador Víctor Cervera Pacheco, de Yucatán, con una década en la gubernatura al sumar los dos periodos. Casi todos permanecieron leales al partido hegemónico y predominante (en sus diferentes versiones), pero el único que no cumplió esa regla política fue el gobernador Ángel Aguirre, de Guerrero, que cuando fue designado por el Congreso de su estado era el presidente del Comité Directivo Estatal del PRI y cuando se postuló como candidato a gobernador, en 2011, lo hizo bajo una coalición de partidos de izquierda liderados por el PRD. No obstante, durante el siglo XX, dos personajes conservan el registro de más años en el ejercicio del poder: por un lado se encuentra el «Regente de Hierro», Ernesto P. Uruchurtu, que administró el Distrito Federal por catorce años, de 1952 a 1966 y convivió con tres diferentes presidentes; así como Margarito Ramírez Miranda, quien por diecisiete años mandó en dos piezas del rompecabezas federal —gobernó Jalisco por dos años (1927-1929) y quince el territorio federal de Quintana Roo, de 1944 a 1959—. Cabe señalar que es en la década de los cincuenta del siglo pasado —en el momento estelar del presidencialismo mexicano— cuando comienza un

periodo de nula presencia de alguna reelección auténtica de gobernador, situación que cambia en la última década de ese siglo, en los albores de la transición democrática, en un estado alejado del centro político y con una identidad propia muy arraigada.

La reelección «impropia», a su vez, puede dividirse en tres sub clases: La primera es la que he denominado «reelección familiar»; la segunda, la «reelección horizontal»; y una tercera, la «vertical». La «reelección familiar» se ha dado de manera mediata, que es el tipo predominante, pero también de forma inmediata o casi, porque entre el primer gobernador y el segundo media solamente uno o dos periodos de gobierno a lo sumo. Este es el tipo de «reelección» que más llama la atención al tenerse la presunción de que el hijo, hermano o sobrino que ocupa la agencia ejecutiva lleva cierta ventaja por su cercanía, en el tiempo y en el parentesco, con el antiguo gobernador con quien se encuentra relacionado. Desde la era dorada del presidencialismo y el auge del partido hegemónico hasta la actualidad, se han contabilizado veintidós eventos de «reelección familiar» en los estados mexicanos. El más socorrido es la relación integrada por el binomio padre-hijo al llegar casi al cincuenta por ciento del total. En una tercera parte de las «reelecciones» existe una inmediatez manifiesta o casi; y en el resto, los periodos de gobierno transcurridos entre el primer gobernante y el segundo, van desde los tres —nueve años— hasta los doce, una distancia de aproximadamente 68 años, como ocurre con los casos de Morelos y de Veracruz. Las situaciones más escandalosas se registran en la era del pluralismo y de la competencia democrática: Los primos Clariond en Nuevo León y los hermanos Moreira en Coahuila se suceden en el poder de manera inmediata, sin haber transcurrido cuando menos un sexenio. En ocho «reelecciones» los descendientes o parientes colaterales no se postulan por los cánones tradicionales del PRI (o sus ancestros) sino que lo hacen por partidos contrarios a éste o por coaliciones dirigidas por el PAN o el PRD o una alianza opositora conjunta PAN-PRD. En un caso más, si bien el gobernador triunfante va postulado por una coalición que lidera el PRI, en realidad representa los intereses del PVEM.

En la tabla de la «reelección horizontal» se exponen los nueve casos ocurridos desde la aparición del PNR. En seis de ellos el «reelecto» gobernó, además de un estado, el Distrito Federal. Sin embargo, en todos los casos siempre existe la combinación de dirigir los esfuerzos de un estado con un espacio de competencia federal ya se trate de un territorio federal o del propio DF. El único gobernante que logró ser electo dos veces en las urnas fue Cuauhtémoc Cárdenas, aunque cuando dirigió los destinos de Michoacán lo hizo bajo el cobijo del PRI y por el PRD cuando se desempe-

ño como jefe de Gobierno del DF. La tabla de la «reelección vertical» sirve para demostrar que apenas una tercera parte de los presidentes mexicanos que han tenido una administración sexenal han sido previamente gobernadores de sus entidades de origen, lo que refleja que la carrera política hacia la cúspide del poder se ha escenificado en el centro del país, particularmente en el antiguo Distrito Federal y con base en la experiencia proveniente de la administración pública centralizada. Aunque a partir de la primera alternancia en la presidencia en el año 2000 la tendencia se revierte hacia los líderes de los espacios de poder locales que después han podido ganar, con la fuerza de los votos, el cargo político más relevante en el sistema presidencial.

Tabla 3
Gobernadores reelectos en México. Siglos XX y XXI

Entidad federativa	Nombre del gobernador	Partido político	Periodo de gobierno
Durango	José Ramón Valdés (Gobernador sustituto)	PNR	1930-1931
	José Ramón Valdés (Gobernador interino)	PRI	1947-1950
Sinaloa	Gabriel Leyva Velázquez (Gobernador sustituto)	PNR	1935-1936
	Gabriel Leyva Velázquez (Gobernador constitucional)	PRI	1957-1962
Tlaxcala	Joaquín Cisneros Molina (Gobernador sustituto)	PRM	1940-1941
	Joaquín Cisneros Molina (Gobernador constitucional)	PRI	1957-1963
Yucatán	Víctor Cervera Pacheco (Gobernador interino)	PRI	1984-1988
	Víctor Cervera Pacheco (Gobernador constitucional)	PRI	1995-2001
Guerrero	Ángel Aguirre Rivero (Gobernador sustituto)	PRI	1996-1999
	Ángel Aguirre Rivero (Gobernador constitucional)	PRD	2011-2014

Fuente: Elaboración propia con datos de sitios web de los gobiernos estatales y otras fuentes.

Tabla 4
«Reelección familiar» de gobernadores en México. Siglos XX y XXI

Entidad federativa	Nombre del gobernador	Parentesco	Partido político	Periodo de gobierno	Periodos de gobierno transcurridos
Baja California Sur	Ángel César Mendoza Arámburo	Padre	PRI	1975-1981	
Baja California Sur	Carlos Mendoza Davis	Hijo	PAN	2015-2021	6
Coahuila	Raúl Miguel Hidalgo Madero González	Padre	PRI	1957-1963	
Coahuila	Francisco José Madero González	Hijo	PRI	11/08/1981-30/11/1981	3
Coahuila	Humberto Moreira Valdés	Hermano	PRI	2005-2011	
Coahuila	Rubén Moreira Valdez	Hermano	PRI	2011-2017	Ninguno
Chiapas	Juan Sabines Gutiérrez	Padre	PRI	1979-1982	
Chiapas	Juan Sabines Guerrero	Hijo	PRD	2006-2012	4
Chiapas	Manuel Velasco Suárez	Abuelo	PRI	1970-1976	
Chiapas	Manuel Velasco Coello	Nieto	PVEM	2012-2018	6
Chihuahua	Fernando Baeza Meléndez	Tío	PRI	1986-1992	
Chihuahua	José Reyes Baeza Terrazas	Sobrino	PRI	2004-2010	2
Estado de México	Alfredo del Mazo Vélez	Padre	PRM	1945-1951	
Estado de México	Alfredo del Mazo González	Hijo	PRI	1981-1986	5
Guerrero	Rubén Figueroa Figueroa	Padre	PRI	1975-1981	
Guerrero	Rubén Figueroa Alcocer	Hijo	PRI	1993-1996	2
Michoacán	Lázaro Cárdenas del Río	Hermano	PNR	1928-1932	
Michoacán	Dámaso Cárdenas del Río	Hermano	PRI	1950-1956	3
Michoacán	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	Padre (Hijo del Gral. Lázaro Cárdenas y sobrino de Dámaso)	PRI	1980-1986	

Entidad federativa	Nombre del gobernador	Parentesco	Partido político	Periodo de gobierno	Periodos de gobierno transcurridos
Michoacán	Lázaro Cárdenas Batel	Hijo (Nieto del Gral. Lázaro Cárdenas)	PRD	2002-2008	3
Morelos	Vicente Estrada Cajigal	Abuelo	PNR	1930-1934	
Morelos	Sergio Estrada Cajigal Ramírez	Nieto	PAN	2000-2006	12
Morelos	Emilio Riva Palacio Morales	Tío	PRI	1964-1970	
Morelos	Antonio Riva Palacio López	Sobrino	PRI	1988-1994	3
Nuevo León	Eduardo A. Elizondo Lozano	Padre	PRI	1967-1971	
Nuevo León	Fernando Elizondo Barragán	Hijo	PAN	13/01/2003-03/10/2003	4
Nuevo León	Benjamín Clariond Reyes-Renata	Primo	PRI	1996-1997	
Nuevo León	Fernando de Jesús Canales Clariond	Primo	PAN	1997-2003	Ninguno
Oaxaca	José Murat Casab	Padre	PRI	1998-2004	
Oaxaca	Alejandro Murat Hinojosa*	Hijo	PRI	2016-2022	2
Puebla	Maximino Ávila Camacho	Hermano	PNR	1937-1941	
Puebla	Rafael Ávila Camacho	Hermano	PRI	1951-1957	2
Puebla	Rafael Moreno Valle	Abuelo	PRI	1969-1972	
Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	Nieto	PAN	2011-2017	6
Quintana Roo	Pedro Joaquín Coldwell	Medio hermano	PRI	1981-1987	
Quintana Roo	Carlos Joaquín González*	Medio hermano	PAN-PRD	2016-2022	5
Quintana Roo	Miguel Borge Marín	Tío	PRI	1987-1993	
Quintana Roo	Roberto Borge Angulo	Sobrino	PRI	2011-2016	3
Tabasco	Carlos Alberto Madrazo Becerra	Padre	PRI	1959-1964	
Tabasco	Roberto Madrazo Pintado	Hijo	PRI	1995-2000	5
Veracruz	Miguel Alemán Valdés	Padre	PNR	1936-1939	

Entidad federativa	Nombre del gobernador	Parentesco	Partido político	Periodo de gobierno	Periodos de gobierno transcurridos
Veracruz	Miguel Alemán Velasco	Hijo	PRI	1998-2004	12
Yucatán	Víctor Cervera Pacheco	Tío	PRI	1995-2001	
Yucatán	Ivonne Ortega Pacheco	Sobrina	PRI	2007-2012	1

*Gobernadores electos, asumen sus responsabilidades en diciembre y septiembre de 2016, respectivamente. Fuente: Elaboración propia con datos de sitios web de los gobiernos estatales y otras fuentes.

Tabla 5
Gobernadores en dos o más entidades federativas. Siglos XX y XXI

Nombre del gobernador	Entidades federativas gobernadas	Partido político	Periodo de gobierno
Gabriel R. Guevara Orihuela	Guerrero	PNR	1933-1935
	Quintana Roo (Territorio Federal)	PRM	1940-1944
Javier Rojo Gómez	Hidalgo	PRM	1937-1940
	Distrito Federal (Jefe del Departamento)	PRM	1940-1946
	Quintana Roo (Territorio Federal)	PRI	1967-1970
Fernando Casas Alemán	Veracruz	PRM	1939-1940
	Distrito Federal (Jefe del Departamento)	PRI	1946-1952
Bonifacio Salinas Leal	Nuevo León	PRM	1939-1943
	Baja California Sur (Territorio Federal)	PRI	1959-1965
Alfonso Corona del Rosal	Hidalgo	PRI	1957-1958
	Distrito Federal (Jefe del Departamento)	PRI	1966-1970
Aarón Merino Fernández	Quintana Roo (Territorio Federal)	PRI	1959-1964
	Puebla	PRI	1964-1969
Alfonso Martínez Domínguez	Distrito Federal (Jefe del Departamento)	PRI	1970-1971
	Nuevo León	PRI	1979-1985
Carlos Hank González	Estado de México	PRI	1969-1975
	Distrito Federal (Jefe del Departamento)	PRI	1976-1982
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	Michoacán	PRI	1980-1986

Nombre del gobernador	Entidades federativas gobernadas	Partido político	Periodo de gobierno
	Distrito Federal (Jefe de Gobierno)	PRD	1997-1999

Fuente: Elaboración propia con datos de sitios web de los gobiernos estatales y otras fuentes.

Tabla 6
Gobernadores que han sido presidentes de la República. Siglos XX y XXI

Nombre	Periodo en la gubernatura	Periodo presidencial	Partido político
Lázaro Cárdenas del Río	1928-1932 (Michoacán)	1934-1940	PNR-PRM
Miguel Alemán Valdés	1936-1939 (Veracruz)	1946-1952	PNR-PRI
Adolfo Ruiz Cortines	1944-1948 (Veracruz)	1952-1958	PRM-PRI
Vicente Fox Quesada	1995-1999 (Guanajuato)	2000-2006	PAN
Enrique Peña Nieto	2005-2011 (Estado de México)	2012-2018	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de sitios web de los gobiernos estatales y otras fuentes.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

México permanece en su letargo de no alterar la cláusula antirreeleccionista para la figura ejecutiva. A diferencia de lo ocurrido en América del Sur donde una vorágine reformista en torno a la reelección presidencial hace que se cambien los textos constitucionales o se confeccionen otros ropajes fundamentales para «saciar» la urgencia de las necesidades del poder, en México pareciera que se vive una hibernación y se respeta el principio casi sagrado de la no reelección. Ni una palabra presidencial en pro del cambio, ni mucho menos el movimiento para comenzar el debate por parte de diversos actores de la política o de la intelectualidad orgánica ligada al poder. Parece que en esa materia no hay iniciativas en los órganos legislativos, por el contrario, existen propuestas concretas para establecer en definitiva en la Constitución federal la no reelección absoluta para los gobernadores de los estados que tuvieron la dicha de ser nombrados por su legislatura en un momento de crisis coyuntural local. La muralla de la no reelección presidencial no se mueve ni con los vientos provenientes del sur del continente. Tal parece que en este terreno México sigue como en la época esplendorosa del desarrollo estabilizador. Ese tema sigue siendo tabú para la clase dirigente porque representa una decisión política fundamental que ha dado estabilidad social al país, pero también porque todavía no es redituable en términos electorales.

Pero, según parece, las condiciones políticas, culturales y sociales del México actual son diferentes a las que se vivieron después de la segunda guerra mundial: en aquellos años se escenificaba un régimen autoritario con rostro humano —un ogro filantrópico como diría Octavio Paz— en el que la competencia electoral era muy escasa, con la presencia de un régimen de partido hegemónico-pragmático que cubría todo el espacio de la política vital. Era un escenario de nula pluralidad partidista, aunque formalmente existieran partidos testimoniales. La cúspide del poder se encontraba en el presidente mexicano, del cual dependían las carreras políticas de los principales actores públicos. No existía una efectiva división de poderes, sino que el legislativo y el judicial se encontraban subordinados a la decisión y presupuesto presidenciales.

Pero en el México de hoy convergen otras condiciones estructurales: hay pluralidad partidista en cada región del país, mayor equilibrio entre los poderes de la Unión, el voto es cuantificado mediante procedimientos estandarizados y efectivos, el ciudadano está cada vez más consciente del valor y poder pragmático de su voto, existen mejores fuentes de información, el poder se ha descentralizado, inclusive en pequeños «feudos» regionales; además existe una cultura política más participativa y una sociedad cada vez más urbana, informada y abierta al escrutinio público. Ante esa realidad, me parece que uno de los últimos mitos fundacionales de nuestro sistema político debería ponerse a prueba para «airear» las ramas del árbol democrático. De lo contrario, paradójicamente, se estarán emulando los tiempos de Díaz-Creelman cuando se decía que México se encontraba preparado para la democracia, pero en realidad, sólo era un enunciado distractor más.

Por cierto, durante el periodo analizado en este trabajo resulta evidente a nivel federal que el principio de no reelección para el ejecutivo se ha aplicado sin contratiempos. También en el ámbito local, nada más que allí —como se ha pretendido demostrar en estas líneas— el fenómeno de la reelección auténtica o de la reelección impropia ha tenido unos ejemplos de excepcional valor dignos de tomarse en consideración; botones de muestra que todavía no se han presentado para la instancia federal.

REFERENCIAS BIBLIOHEMEROGRÁFICAS

- Carpizo, Jorge. 1991. *Estudios constitucionales*; México: Porrúa, UNAM.
- Fernández Barbadillo, Pedro María. 2009. «Las vicisitudes del principio de no reelección en México», disponible en línea en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3903142>.

- Flores, Julia Isabel y otros. 2012. «Reelección y democracia: cambios en los valores de la población», disponible en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/2/ine/ine22.pdf>.
- Granados Chapa, Miguel Ángel. 1992. «Reelección presidencial, ¿Fantasma o aviso?», en revista *Este País*, disponible en línea en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/21/1_reportaje_reeleccion_fantasma%20o%20aviso.pdf.
- Ferrer Muñoz, Manuel. 1999. «Panorama histórico de la reelección en México», en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/227/tyo/tyo8.pdf>.
- Linz, Juan J. 2009. *Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Obras Escogidas, Vol. 4; Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Meyer, Lorenzo. 2001. Agenda Ciudadana. «La reelección en México», disponible en <http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/010621.pdf>.
- Nohlen, Dieter. 2006. Voz «Reelección» en *Diccionario de Ciencia Política*, tomo II, México: El Colegio de Veracruz, Porrúa.
- Ríos, Viridiana. 2014. «Rarezas constitucionales», en revista *Nexos* en línea. <http://www.nexos.com.mx/?p=18391>.
- Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada con el posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*; México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, Mario Daniel. 2010. «Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual», disponible en línea en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/05%20Serrafero.pdf>.
- Tena Ramírez, Felipe. 2008. *Leyes fundamentales de México 1808-2005*; México: Porrúa.
- 1944/2009. *Derecho constitucional mexicano*; México: Porrúa.
- Treminio Sánchez, Ilka. 2013. «Las reformas a la reelección presidencial en América Latina», en revista *Estudios Sociológicos* de El Colegio de México en línea. <http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/118>.
- 2015. «Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. “Tres intentos de reforma y un golpe de Estado”», en revista *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en línea. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/116/33>.
- Ugalde, Luis Carlos. 2011. «Control político, no reelección», en revista *Nexos* en línea, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=14587>.
- Valadés, Diego. 2009. «Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano», Andrew Ellis y otros. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*; México: UNAM, IDEA Internacional.
- Zovatto, Daniel. 2014. «Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina», en Brookings en línea: <http://www.brookings.edu/es/research/opinions/2014/02/12-reelection-continuity-hyperpresidentialism-zovatto>.

El régimen constitucional del municipio

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

INTRODUCCIÓN

En el contexto constitucional mexicano, diversas fueron las decisiones fundamentales adoptadas por el Constituyente reunido en Querétaro entre 1916 y 1917. El régimen municipal, el municipio libre, fue una de esas decisiones fundamentales que más tarde retomarían los Constituyentes locales y con la cual se pensaba fortalecer el sistema federal, en aras de favorecer la descentralización necesaria para que las autoridades más cercanas a los ciudadanos cumplieran con su cometido a favor de la sociedad. El municipio libre fue una noción que surgió de los procesos revolucionarios y encontró eco en el Constituyente que daría el texto fundamental de 1917.

El cambio estaba vinculado con una demanda añeja, que ya estaba incluso contenida en el Programa del Partido Liberal Mexicano (1906): la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos, con el correspondiente robustecimiento del poder municipal. No fue el único lugar donde se exigió su reforma. En el Plan de San Luis encontramos ya la crítica al modelo por el cual se imponían las autoridades municipales y tanto en el revista *Plan de la Soledad* (1911), como en el orozquista *Plan de la Empacadora* (1912) y en el carrancista *Plan de Guadalupe* (1913), encontramos la misma posición. Carranza avanzará tempranamente con la reforma constitucional en materia municipal en diciembre de 1914.

De igual manera, adelantándose a ello, tanto Zapata con su ley de libertades municipales (1916) y la *Ley orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos* (1917), como Salvador Alvarado con su ley municipal en Yucatán, dieron pauta acerca de la trascendencia que tenía el municipio para la construcción de un nuevo pacto social. El desarrollo del municipio aparece como una reivindicación común de las distintas expresiones de los procesos revolucionarios que tienen lugar entre 1910 y 1917.

Sin embargo, el punto de cierre de esta reivindicación lo encontraremos en el *Programa de reformas político-sociales de la Revolución*, de abril de 1916, producto del reducto zapatista que se había quedado a discutir los temas principales del cambio político y jurídico esperado al triunfo de la Revolución. En

el punto 32 de dicho *Programa* se previó que se buscaría «realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local», y por supuesto la exigencia, en el punto 34, de la supresión de las jefaturas políticas¹.

Zapata enfatizaría meses después, en septiembre de 1916, en la *Ley General sobre Libertades Municipales*: «... la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad».

Desde entonces, la institución municipal, principal forma de organización territorial y administrativa en México, sigue en constante evolución. Los quince decretos de reforma que han modificado el contenido del artículo 115 municipal desde 1917, dan cuenta de esa evolución, y la subsecuente adecuación de las legislaciones secundarias que se ocupan de esta institución, en el ámbito estadual, han sido pródigas en numerosos cuestionamientos sobre los alcances que deben tener las regulaciones sobre el municipio mexicano².

Por ello, estas líneas retoman la institución municipal en los constituyentes, federal y local, de 1917, mismos que habrían de formar las constituciones que aún hoy día, rigen los destinos del estado mexicano y en el caso particular del estado de Guerrero, cuya referencia se incorpora.

NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Es evidente que el municipio no es una institución de origen mexicano. Como hemos señalado, su inclusión en el constitucionalismo como decisión fundamental data de 1917. Cada sistema jurídico que ha adaptado esta figura jurídico política le ha dado caracteres particulares. Ruiz Massieu al referirse al Municipio señaló que pueden advertirse varias posturas:

¹ César Camacho y David Cienfuegos Salgado, *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, PRI, 2014, p. 216.

² Las reformas que se mencionan han sido publicadas en las ediciones del *Diario Oficial de la Federación*, de las siguientes fechas: 20 de agosto de 1928; 29 de abril de 1933; 8 de enero de 1943; 12 de febrero de 1947; 17 de octubre de 1953; 6 de febrero de 1976; 6 de diciembre de 1977; 3 de febrero de 1983; 17 de marzo de 1987; 23 de diciembre de 1999; 14 de agosto de 2001; 18 de junio de 2008; 24 de agosto de 2009; 10 de febrero de 2014; y, 29 de enero de 2016.

- a) El municipio como persona pública sometida al poder jerárquico de otras esferas de gobierno;
- b) El municipio como poder público con competencia propia;
- c) El municipio como persona de derecho administrativo, exclusivamente;
- d) El municipio como ente natural, y,
- e) El municipio como base de la organización político-administrativa y de la división territorial de los estados que componen el Estado federal³.

La última postura corresponde al modelo adoptado en la Constitución mexicana de 1917. Para el autor en comento, las características dadas atribuyen al municipio la calidad de «persona moral de derecho público, es una entidad de descentralización política y administrativa; un ente político-administrativo territorial», pero además «es una institución de derecho local». Asimismo destaca que «los municipios... no son poderes públicos» y les corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución federal y la ley de los estados. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del *interés municipal*, o sea, a lo que interesa a los vecinos del municipio, por afectarles directamente y por poseer las capacidades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés⁴.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La doctrina nacional se ha inclinado a dar carta de nacimiento al municipio mexicano, a partir de la formación del Ayuntamiento por Hernán Cortés en la *Villa Rica de la Vera Cruz*, acto al que siguieron los formativos de Coyoacán y México. Las etapas precolonial y colonial también presentan amplios rubros en materia municipal que han sido analizados por no pocos autores⁵. Sin embargo, reseñaremos únicamente la evolución que ha tenido el municipio mexicano en el siglo XIX.

³ Ruíz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1990, p. 1.

⁴ *Ibíd.*, pp. 6-8.

⁵ Véase por citar algunos, los siguientes trabajos: Lucas Alamán, *Historia de México*, Jus, 1972; Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955; Julio d'Acosta y Esquivel, *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948; Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, México, Siglo XXI,

La Constitución de 1824, fiel al federalismo clásico que considera que el municipio es una institución de derecho local, no contiene, ninguna mención sobre el ente municipal. Señala Ruiz Massieu que la Carta Magna del 24 sigue las líneas generales del Acta Constitutiva de 1824, por lo que se refiere al municipio, pues ni siquiera garantiza que los estados se compondrán de municipios. En tal visión, el federalismo es sólo una fórmula que evitará el desmembramiento del nuevo estado y que asegurará el arreglo democrático. La cuestión del municipio queda así encargada al constituyente local.

Más tarde, la primera constitución centralista —las *Leyes Constitucionales* de 1836— dedicarían mayor atención al municipio. La organización centralista, en la que no existen estados soberanos sino departamentos, dispone la existencia de ayuntamientos de elección popular, en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que los había en 1808, en los puertos con cuatro mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos ocho mil habitantes. Se estipulaba que en las poblaciones que no existieran ayuntamientos habría jueces de paz.

En este periodo se advierte una excesiva injerencia en los asuntos municipales, los ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los funcionarios públicos.

En la segunda constitución centralista —las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843— las denominadas Asambleas Departamentales poseían facultades para establecer los municipios y expedir sus ordenanzas, así como reglamentar la policía municipal y aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos municipales. En términos generales, el contenido normativo municipal era considerablemente más reducido que el de la Constitución de 1836.

En 1847, el Acta de Reformas no contuvo ninguna referencia a la institución municipal. En cambio, el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 1856, se ocupó del municipio al atribuir al gobernador la facultad, a semejanza de las *Bases Orgánicas* de 1843, de establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas, así como aprobar los planes de arbitrio y presupuestos de egresos de los municipios. Este Estatuto clasifica los bienes, contribuciones y rentas en general del gobierno nacional, de los estados y territorios y los comunes o municipales.

1967; Ignacio Romerovargas Yturbide, *Organización política de los pueblos de Anáhuac*, México, Libros Luciérnaga, 1967; Anna Macías, *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820*, México, Sep-Setentas, 1973.

La Constitución de 1857, que ha sido considerada como obra de la generación más lúcida que ha tenido México, no incorporó explícitamente la institución municipal. Fiel a la concepción federalista, la reglamentación del municipio se dejó a las soberanías estatales, hallándose sólo referencias que dan fe de la sobrevivencia municipal. Por ejemplo, se apunta que es obligación de todo mexicano contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, y que es obligación ciudadana el inscribirse en el padrón municipal. Asimismo, en la definición territorial de las partes integrantes de la federación se hace referencia a diversos municipios.

Aclara Ruiz Massieu que el escaso interés que tuvo el municipio para los iuspublicistas y para el constitucionalismo local bajo la Constitución de 1857, en su fase porfirista condujo al protagonismo del jefe político, escalón político administrativo que contribuyó a la mengua de la libertad de las comunas⁶ y cuyos excesos resolverían en 1917 la reimplantación de la autonomía del municipio mexicano.

Como mencionamos la figura de este jefe político ya encuentra repulsa desde el programa postulado por el Partido Liberal Mexicano, en 1906, y será argumento central para que el 25 de diciembre de 1914, Carranza emita la ley del municipio libre, con la cual deroga la ley del 26 de marzo de 1903, sobre la reorganización política y municipal del distrito Federal, devolviendo la libertad y autonomía a los municipios así como los bienes, rentas y prerrogativas que les eran propias.

EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

La Constitución mexicana de 1917, calificada como la primera político-social del mundo⁷, fue en su momento paradigmática: contenía principios de justicia social que en diversas constituciones no habían sido incluidos.

⁶ Ruiz Massieu, *ob. cit.*, pp. 38-39.

⁷ Trueba Urbina, Alberto, *La primera constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, México, Porrúa, 1971. Dice este autor: «La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es... la nuestra. Proclamó las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlas jurídicamente en la Constitución de 1917, en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas sociales convertido en estatutos o normas de la más alta jerarquía jurídica» (p. 50); «Tanto las Cartas nacionales como internacionales son, evidentemente, político-sociales, en función de consolidar plenamente la democracia universal con tendencia social...» (p. 60).

De alguna manera sentó la pauta para la confección de un constitucionalismo de nuevo cuño, que habría de desarrollarse de manera mucho más profunda después de la segunda Guerra Mundial.

Cuando en 1916 Carranza expidió la convocatoria para formar un Congreso Constituyente, encargado de dictar una nueva Constitución para México⁸, no consideró la diversidad de corrientes políticas que permeaban el territorio nacional, muchas de ellas incluso contrarias a su programa político⁹. Tales hechos se presentan dentro de lo que ha sido considerado como etapa constitucionalista de la revolución mexicana, pues su principal objetivo era restaurar la vigencia de la Constitución de 1857.

Todo inicia el 26 de marzo de 1914 cuando se firmó el *Plan de Guadalupe*, en el que se suscribe, la promesa de un programa de reformas sociales, una vez derrocado Huerta. Esto último acontece el 13 de agosto de 1914, con los *Tratados de Teoloyucan*: se entrega la capital del país al ejército constitucionalista y se disuelve el ejército federal. En octubre de 1914 se celebra una convención de jefes revolucionarios; en Aguascalientes, se nombra presidente a Eulalio Gutiérrez, lo cual no es aceptado por Carranza, dando origen a la contienda armada con Francisco Villa y Emiliano Zapata. Una lucha fratricida que habría de resolverse en el campo de batalla, de manera favorable a los carrancistas.

En diciembre del mismo año, se dan las adiciones al *Plan de Guadalupe*, por las cuales se revisa toda la legislación y se expiden las relativas al municipio libre, divorcio, leyes agraria y obrera, la de abolición de tiendas de raya y las reformas al código civil.

La ley de libertad municipal aparece redactada en los siguientes términos:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y
CONSIDERANDO

⁸ La de 1917 en estricto sentido no es una nueva Constitución, pues expresamente se señala en su texto que se tratan de reformas a la de 1857.

⁹ Hay diversos actores en la arena política que buscan el poder, señala Vera Estañol: «El elemento radical quiere a Obregón, el menos radical sugiere a González; Carranza no aspira a otra cosa que a su propia elección». Incluso este autor afirma que el Congreso Constituyente se debe a una transacción entre Carranza, Obregón y González para distribuirse el poder. Vera Estañol, Jorge, *Historia de la revolución mexicana: orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1983, p. 495.

Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno desvirtuando la institución municipal y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades de la voluntad de la Primera autoridad del Estado;

Que es insostenible ya, la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los Municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los Municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades, y su florecimiento intelectual —obtenido por la libertad de los Ayuntamientos— constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea, el funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del Municipio libre, como base de la organización política de los Estados, y prohibiendo expresamente que existan autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, queda sí suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas;

Que elevada con esta reforma a la categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación, o de los Estados la fuerza pública del Municipio donde el Poder Ejecutivo reside, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

ARTÍCULO ÚNICO

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organiza-

ción política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

TRANSITORIO

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por bando y pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

Una vez reducidos Villa y Zapata, Carranza contempla la necesidad de establecer la vigencia de la Constitución de 1857, pero su restauración o reforma por medio de los mecanismos establecidos constitucionalmente significaban una gran demora y el menoscabo de las reformas sociales que se pretendían. Para conseguir tales reformas, Carranza expidió un Decreto de reformas al *Plan de Guadalupe*, el 14 de octubre de 1916, que contenía la convocatoria a un Congreso con el carácter de Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas¹⁰.

En ese Congreso, encontramos representados los distritos primero, segundo y sexto del estado de Guerrero¹¹, por los diputados Fidel Jiménez, Fidel R. Guillen y Francisco Figueroa. Como suplentes del primero y sexto distrito aparecen Jesús A. Castañeda y José Castrejón Fuentes.

El Congreso se instaló en Querétaro e inició sus labores el 21 de noviembre de 1916; el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, la que fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

Diversas son las hipótesis que se han manejado para encontrar el motivo de la autonomía municipal en la Constitución de 1917. Daniel Moreno considera que fueron «las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos [las que] determinaron que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le

¹⁰ Se excluían de él a aquellos que hubieran colaborado con alguna de las facciones opositoras al movimiento constitucionalista y sólo se les facultaba para discutir y promulgar el proyecto de reformas constitucionales que Carranza presentaría. Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1995, pp. 162-163.

¹¹ Aunque el estado se encuentra dividido en ocho distritos, solamente aparecen representados tres: el primero con cabecera en Tecpan de Galeana, el segundo en San Luis y el sexto en Iguala.

Otros estados que no “completan” la representación en el Congreso Constituyente son: Chiapas (5 distritos representados de 7 existentes), Chihuahua (1 de 6), Hidalgo (9 de 11), México (13 de 16), Oaxaca (10 de 16), San Luis Potosí (8 de 10) y Zacatecas (6 de 8).

dotara de fuerza política»¹². La Segunda Comisión de Constitución, al referirse al proyecto de Carranza, expresó que el establecimiento del municipio libre era «la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857»¹³.

En una de las partes del Dictamen se aludía al establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia¹⁴.

El texto del artículo 115, sometido a consideración de la asamblea constituyente, señalaba:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente¹⁵.

¹² Cita Tena Ramírez que “la supresión de las jefaturas políticas... es uno de los progresos que... debemos acreditar a la revolución;... ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas”. Calero, Manuel y otros, *Ensayo sobre la reconstrucción política de México*, p. 23.

¹³ *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, t. II, México, 1917, p. 404.

¹⁴ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 115.

¹⁵ El 20 de enero de 1917 se debatió el proyecto presentado por Carranza. El 24 de enero, la Comisión sometió a aprobación de la Asamblea el texto que se inserta. Se

Señala Rendón Huerta que los principios asentados en el texto propuesto por la Comisión eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada Legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al municipio de potestad tributaria.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Al llegar su turno a la segunda fracción del artículo 115, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Alguien entonces, propuso que se discutiera el proyecto del diputado Ugarte; la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62. El texto de la fracción II quedó así:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades.

Al respecto señala Tena Ramírez: «De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales¹⁶».

A partir de este marco normativo constitucional, los estados reformarían sus códigos fundamentales para incorporar la figura del municipio libre, así como las demás instituciones, novedosas algunas de ellas en el constitucionalismo mexicano.

EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE 1917

Producto de la vorágine constitucionalista las entidades federativas iniciaron un proceso reformador de las Cartas locales. En Guerrero, Silvestre Mariscal inició tal proceso con la convocatoria de un Congreso que tendría el carácter de Constituyente¹⁷.

aprobó por 148 votos a favor contra 26, quedando reservada para discusión el 25 de enero la segunda fracción.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 1975, pp. 150-151.

¹⁷ Este Congreso, el XXIII Congreso Constitucional del Estado de Guerrero, deliberó en Acapulco en septiembre de 1917. Fue integrado por Gilberto Álvarez, Narciso Chávez, Simón Funes, Cayetano E. González, Plácido A. Maldonado, Rafael Ortega, Demetrio Ramos y Nicolás Uruñuela, asimismo, hay la cita de dos diputados más: Rutilio Pérez y Manuel García, véase Cienfuegos Salgado, David, «El Constituyente guerrerense de 1917. Se-

En la *Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero, que deroga la de 29 de noviembre de 1880*, el Constituyente de 1917 dedica el título tercero al municipio y a los distritos. El primer capítulo adopta un significativo título: «Del municipio como base de la división territorial del estado y su organización política y administrativa de los distritos». Fueron los artículos 16 a 23 los que se ocuparon del municipio guerrerense:

Artículo 16: El territorio del estado comprende el que le señaló la Ley de su creación, con la modificación contenida en el decreto número 1 de 23 de marzo de 1907, relativo al arreglo de límites con el vecino estado de Michoacán.

Se divide en las siguientes municipalidades: ...

Las municipalidades expresadas, conservan la integridad territorial que hasta ahora han reconocido, a reserva de ampliarla o reducirla y de suprimir las que no tengan viabilidad, según lo exijan los intereses generales del estado.

Artículo 17: El estado adopta como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Artículo 18: Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.

Artículo 19: Los Ayuntamientos estarán integrados por un número de miembros que estará en relación con el censo de la municipalidad y que en ningún caso será menor de cinco, sin incluir los supernumerarios que se necesiten. El periodo de sus funciones será de un año y no podrán ser reelectos.

Artículo 20: Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda y demás bienes destinados al servicio público municipal, la cual se formará de los arbitrios que señale el Congreso del estado, y que en todo caso, serán los suficientes para atender a sus necesidades.

Artículo 21: Los municipios quedan investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Como órganos integrantes del estado, dependen del Gobierno de éste, en todo lo que se relaciona con el cumplimiento de las leyes del estado y de la federación.

Una ley determinará la organización y funcionamiento de los municipios¹⁸.

En el artículo 23 se señaló que la ley orgánica electoral reglamentaría la materia relativa a la elección de funcionarios municipales¹⁹.

El Congreso local quedó facultado, conforme a la fracción VI del artículo 45, para «hacer la división territorial del Estado y crear o suprimir dentro del mismo, municipalidades o distritos; aumentar o disminuir sus res-

siones», en Digesto constitucional mexicano. *Las Constituciones de Guerrero*, Chilpancingo, Instituto de Estudios Parlamentarios, Congreso del Estado de Guerrero, 1999, pp. 567-593.

¹⁸ Cienfuegos Salgado, David, *Las constituciones del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense, 1996, pp. 156-157.

¹⁹ *Ibidem*, p. 158.

pectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades», según lo reclamara el *bien público*²⁰.

Conforme al artículo 48, correspondía a los Ayuntamientos el derecho de iniciar leyes. Esta facultad perduró hasta los años sesenta, año en que se limitó tal derecho a iniciar leyes ante el Congreso local y participar en la reforma y adición a la Constitución. Ruiz Massieu recalca el hecho de que originalmente se señalaba que no podrían examinarse en el Congreso local iniciativas de enmiendas constitucionales si no se contaba con la aprobación de las dos terceras partes de los ayuntamientos de las cabeceras distritales (o sea no de todos los ayuntamientos, sino sólo de quince), en tanto que después se señaló que esa aprobación deberían darla las dos terceras partes de la totalidad de ayuntamientos, pero sobre el decreto reformativo, no sobre la iniciativa. Tal prescripción desapareció de la Constitución local y apenas se restauró en 1981²¹.

Como habría de reclamarse en forma justificada, el Ejecutivo recibió facultades que le permitieron gran injerencia en la vida municipal y nulificaron las pretensiones del Constituyente federal; así, la fracción XI del artículo 65 le concedió la facultad de:

Suspender con causa justificada, a los Ayuntamientos o a algunos de sus miembros, dando cuenta al Congreso o a la Diputación Permanente, en su caso, con el expediente respectivo, para que determine lo conveniente²².

En la fracción XIV del mismo numeral se le permite:

Mandar visitar los Ayuntamientos cuando notare irregularidades, faltas o graves deficiencias en el funcionamiento y marcha administrativa de dichas corporaciones.

Las visitas respectivas podrá encomendarlas a comisionados accidentales de reconocida justificación y probidad, los que se sujetarán en todo caso a las instrucciones que por escrito les diere el Ejecutivo²³.

Estas fueron las bases normativas que otorgó el Constituyente guerrerense en 1917 a la institución municipal. Cabe destacar que el precepto que facultaba al gobernador para designar visitadores que revisaran el funcionamiento de la corporación municipal desapareció con motivo de la reforma constitucional local de 1984.

²⁰ *Ibidem*, pp. 161-162.

²¹ Ruiz Massieu, *ob. cit.*, p. 112.

²² Cienfuegos Salgado, *Las constituciones...*, p. 168.

²³ *Ibidem*, p. 169.

Asimismo, en la actualidad, la suspensión y cualquier otra resolución relacionada con la integración de los cabildos deben ser dictadas por la legislatura, lo cual limita la injerencia del ejecutivo en la vida municipal.

Como apunta Ruiz Massieu, la nueva constitución guerrerense de 1917 conservó bases limitadas para la vida municipal e incurrió en errores constitucionales:

- a) Señaló que los municipios *dependen* del gobierno estatal en cuanto al cumplimiento de las leyes locales y federales, olvidando, que en realidad los poderes estatales ejercen un poder de tutela más que una potestad jerárquica sobre ellos, y
- b) A partir de esa equivocada y dañina concepción de la naturaleza del municipio se otorgaron amplias facultades al poder Ejecutivo para desintegrar a los ayuntamientos, en perjuicio de la voluntad popular²⁴.

Ochoa Campos habría de señalar que la mayoría de las constituciones estatales, reformadas conforme al nuevo régimen jurídico implantado por la Constitución federal de 1917, «adolecen de algunos vicios que atentan contra la libertad del municipio», siendo los más comunes:

- a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados, como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos;
- b) Conferir a los gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales; y,
- c) Otorgar al poder ejecutivo estatal, el derecho de declarar disueltos los Ayuntamientos.

LAS REFORMAS AL 115 CONSTITUCIONAL

Los muchos años transcurridos desde la promulgación del texto constitucional hasta hoy, han sido testigos de abundantes reformas al artículo 115, palpables en el listado siguiente:

²⁴ Ruiz Massieu, *ob. cit.*, p. 111.

Fecha publicación DOF	Modificaciones ²⁵
20/agosto/1928	<p>Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III. Contenido: Esta reforma entró en vigor a partir de las elecciones de diputados a las legislaturas locales, de conformidad con las constituciones y leyes electorales de los estados. La reforma disminuye el número menor de representantes en las legislaturas locales, el cual no podrá ser menor de siete diputados en estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve cuando exceda, y no llegue a ochocientos mil y de once en los Estados cuya población exceda de esta última cifra.</p>
29/abril/1933	<p>Se reforma y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos. Contenido: Dispone la no reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos siendo propietarios, los suplentes sí podrán ser electos como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Decreta además que la elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho (no reelección absoluta). Asimismo, señala quienes no podrán ser electos gobernador para periodos inmediatos; precisa que sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. A los diputados a las legislaturas de los estados se les sujeta a reglas de no reelección relativa (inmediata).</p>
8/enero/1943	<p>Se reforma el párrafo tercero de la fracción III. Contenido: Aumenta el periodo de ejercicio del ejecutivo local, al disponer que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años (antes cuatro).</p>
12/febrero/1947	<p>Se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero. Contenido: Otorga el voto municipal a la mujer al señalar que participarán las mujeres, en similar igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.</p>
17/octubre/1953	<p>Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción. Contenido: Elimina el segundo párrafo que restringía la participación política de las mujeres sólo a nivel municipal, quedando vigentes los anteriores párrafos primero y tercero, ahora como primero y segundo.</p>
6/febrero/1976	<p>Se adicionan las fracciones IV y V. Contenido: Determina que los estados y municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en cuanto a centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal. Cuando dos o más centros urbanos de dos diversos estados formen, o tiendan a formar, una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.</p>

²⁵ Las notas de contenido y entrada en vigencia se elaboraron a partir de los comentarios obtenidos en Márquez Rábago, Sergio, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, México: Porrúa, 2003, pp. 213-219. Las reformas fueron consideradas a partir de la página Web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm Consulta del 14 de enero de 2017.

6/diciembre/1977	<p>Se adiciona la fracción III con un último párrafo. Contenido: Decreta que de acuerdo con la legislación local, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.</p>
3/febrero/1983	<p>Se reforma y adiciona con cinco fracciones. Contenido: Determina que las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender, o revocar, el mandato de alguno de sus miembros, así como designar a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Reconoce a los municipios personalidad jurídica y dispone que manejarán su patrimonio. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas locales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dispone los servicios públicos que los municipios, con el concurso de los estados cuando fuere necesario, tendrán a su cargo, y son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; faculta a los municipios de un mismo estado para coordinarse y asociarse en la prestación de los servicios públicos. Los municipios administrarán libremente su hacienda y en todo caso percibirán las contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones, así como las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones anteriores, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Dispone además que el Ejecutivo federal y los gobernadores tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p>
17/marzo/1987	<p>Se reforma la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X. Contenido: Dispone que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución federal y sus disposiciones reglamentarias. Deroga las fracciones IX y X.</p>

23/ diciembre/1999	<p>Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c) g) h) e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII.</p> <p>Contenido: Dispone que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento que se integrará por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia otorgada constitucionalmente al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, las legislaturas estatales designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales y dispone que estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán de cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Señala la atribución de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, así como que aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales; la reforma precisa el objeto de dichas leyes. Se señala que las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos. Agrega entre los servicios que tendrán los municipios, al drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal. En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberá contarse con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. Se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>
14/agosto/2001	<p>Se adiciona un último párrafo a la fracción III.</p> <p>Contenido: Decreta que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>
18/junio/2008	<p>Se reforma la fracción VII.</p> <p>Contenido: Se establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, además se señala que aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>

24/agosto/2009	<p>Se reforma el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV. Contenido: Se establece que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Se prevé que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales.</p>
10/febrero/2014	<p>Se reforma el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I. Contenido: Se reconoce que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Al tratarse de un reforma político-electoral se prevé que las constituciones locales deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En el régimen transitorio se señala que la reforma en materia de reelección, no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor.</p>
29/enero/2016	<p>Se reforma fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo. Contenido: Se establece que las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV, ni se concederán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo se consideran exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Se prevé que los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para regular los temas del párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Asimismo, se señala que los bienes inmuebles de la Federación, ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrarse.</p>

CIERRE

Ha sido el tiempo, afortunado remedio de los errores legales, el que ha puesto más o menos acorde con el sistema federal, a la institución municipal. Como en todas las entidades federativas, en Guerrero, la evolución constitucional y legal que ha tenido el municipio en este siglo XX no ha cumplido con las expectativas que tenían en mente los Constituyentes del 17. Esperemos que no esté lejano el día en que el municipio sea una de las instituciones jurídico-políticas más importantes en México.

Como afirma Ruiz Massieu, «un mayor conocimiento y una más profunda devoción por las constituciones de los estados, una mayor estabilidad de sus normas, un manejo cuidadoso de la técnica constitucional y un mayor equilibrio entre las esferas constitucionales mucho contribuirán al desarro-

llo democrático de la nación»²⁶, y nosotros apuntamos: y en específico de los estados y municipios, dado que la Constitución de 1917 es una Constitución de carácter federal.

No habremos de cerrar sin mencionar la novedosa reforma al diseño institucional de la Ciudad de México, cuya división territorial y organización local, al no ser la de un Estado, se ha configurado a partir de demarcaciones territoriales que serán gobernadas por Alcaldías. El contenido de los primeros párrafos de la fracción VI, del apartado A, del artículo 122 señala:

La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

Mucho habrá que ver en el desarrollo de esta novedosa figura que sustituye a las tradicionales delegaciones políticas en que se dividía el gobierno local del hasta hace poco Distrito Federal.

En todo caso, enhorabuena por este primer centenario constitucional, que sea motivo de conocimiento, reflexión y discusión sobre nuestras instituciones y sobre los retos y dilemas que nos corresponden como parte de una generación con proyectos propios.

²⁶ Ruíz Massieu, *Estudios de derecho político...*, p. 120.

La relación Ejecutivo-Legislativo durante las primeras experiencias de gobierno dividido en México (1997-2006): hacia una nueva dinámica política y constitucional

RENÉ RODRIGO DOMÍNGUEZ CASTRO

La decisión del electorado mexicano de fragmentar el poder en tres principales fuerzas políticas durante las elecciones intermedias del año de 1997 generó un escenario de gobierno dividido, es decir, una situación en la cual el partido gobernante no cuenta con mayoría en una o ambas cámaras del Poder Legislativo. A pesar de que el partido gobernante en ese entonces conservó la mayoría en el Senado de la República, en la Cámara de Diputados perdió el número de legisladores necesarios para lograr reformas reglamentarias u ordinarias. En consecuencia, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados representa un parteaguas en la vida parlamentaria de la nación. Su composición daría pie al surgimiento de una nueva dinámica de interacción en el proceso legislativo, así como a la consolidación de ciertas pautas que se originaron en el periodo de transición, pues desde que el partido gobernante perdió la mayoría calificada en el año 1988, el proceso legislativo sufrió importantes cambios, fundamentalmente vinculados con la mayor presencia de la oposición y la necesidad de negociación que esto implicó.

En ese tenor, el presente artículo realiza una revisión de las principales publicaciones sobre el proceso legislativo y la dinámica política y constitucional en la relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo 1997-2006. Con ello, se pretende ubicar la naturaleza y características de la nueva dinámica legislativa en virtud de la prevalencia de gobiernos divididos. Asimismo, se busca poner en contexto el fenómeno de la relación Ejecutivo-Legislativo ante la nueva realidad democrática, pero también, dentro del debate al que ha dado pie su actual configuración.

El análisis se centrará en los siguientes diez elementos identificados:

1. Menor influencia del Ejecutivo en el proceso legislativo.
2. Descentralización y mayor influencia de los poderes subnacionales.
3. Mayor activismo legislativo individual.

4. Liderazgo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO).
5. Altos niveles de disciplina y cohesión partidista en las votaciones legislativas.
6. Patrones en la conformación de coaliciones legislativas.
7. Papel decisivo del partido o votante mediano.
8. Mayor producción legislativa y mayor número de reformas constitucionales.
9. Diversos tipos de legislación aprobada.
10. Falta de consenso en torno a las reformas estructurales.

Estos diez elementos constituyen un conjunto sobresaliente de variables y características que, de acuerdo con diversos especialistas, han definido al proceso legislativo durante el periodo señalado. Por lo cual, su análisis es imprescindible tanto para contextualizar la relación Ejecutivo-Legislativo en el marco de los gobiernos divididos, como para profundizar en las determinantes políticas que han influido en dicha relación.

En ese sentido, una de las primeras características de la nueva dinámica legislativa es que el Ejecutivo perdió su papel dominante en la formulación de cambios legislativos. Tanto en términos del volumen de legislación iniciada, como respecto a su contribución al total de la legislación aprobada, la participación del Ejecutivo disminuye sensiblemente¹. Se ha llegado a afirmar, inclusive, que el Presidente ha perdido su carácter proactivo y ha pasado a ser, en lo fundamental, una especie de guardián del *statu quo* en virtud de su facultad de veto². Dicha circunstancia es contrastante con la influencia del Ejecutivo durante la etapa de los gobiernos unificados, ya que durante aquellos años el Presidente contribuía con la mayor parte del total de la legislación aprobada en el Congreso. A partir de 1997, con el advenimiento de los gobiernos divididos, la situación se modifica. Ni Ernesto Zedillo, quien fungió como Presidente de la República de 1994 al 2000, ni Vicente Fox, quien encabezó el Ejecutivo Federal de 2000 a 2006, lograron contribuir con volúmenes semejantes a los de la etapa de gobiernos unificados. La participación de ambos mandatarios en los rubros de iniciativas presentadas y aprobadas fue significativamente

¹ Benito Nacif, «Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México», en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, I semestre de 2004, pp. 16-23.

² *Ibidem*, pp. 34-35.

te menor a la de sus predecesores en la etapa de dominación hegemónica con pluralismo limitado³.

Con ello, se instala un nuevo equilibrio de poderes en el presidencialismo mexicano. Ahora, la mayor parte de la legislación es producida no en virtud de los mandatos del Ejecutivo, sino como consecuencia de los acuerdos entre las fuerzas político-partidistas en el Congreso de la Unión. Es pertinente recordar que el régimen tuvo que recurrir a los acuerdos legislativos con la oposición desde 1988 como manera de lograr reformas constitucionales, pero también como medio para fortalecer su legitimidad. No obstante, se mantuvo durante varios años la capacidad de promover reformas ordinarias con el respaldo de la mayoría priista en ambas cámaras. Por ende, ciertos acuerdos siguieron siendo opcionales para el régimen. Pero tras las elecciones de 1997, la construcción de acuerdos pasó a ser condición obligatoria para poder gobernar. Dicha condición, fortalecía la posición política de los partidos de oposición y los convertía en interlocutores insoslayables. De igual manera, permitía por primera vez en décadas, que el Congreso estuviese en posibilidad de tomar decisiones de forma independiente al Ejecutivo⁴. Así, los partidos políticos y las coaliciones legislativas formadas por éstos se convertirían en los nuevos protagonistas de la vida legislativa en México. El Congreso mexicano, dentro del cual coexisten estas fuerzas, es ahora el principal responsable en el proceso de creación y formulación de leyes y políticas.

También como consecuencia de la pluralidad se ha observado una creciente descentralización y una mayor influencia de los poderes subnacionales en el proceso legislativo. La mayor competitividad electoral ha exigido la selección de candidatos a puestos legislativos que cuenten con mayor arraigo en el ámbito local con la finalidad de incrementar sus posibilidades de triunfo. Si antes era importante que los candidatos tuvieran apego a las redes nacionales como una forma de inducir lealtad al poder central, ahora, se hace necesario elegir candidatos con mayores vínculos políticos en el ámbito de las entidades federativas. Aunado a ello, con la desaparición de las facultades metaconstitucionales de la autoridad presidencial, los dirigentes políticos

³ Luisa Béjar Algazi, «El gobierno frente al Congreso de la Unión: ¿una batalla perdida?», en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008, pp. 214-216.

⁴ A reserva de que se intentara introducir una reforma a la Carta Magna, pues durante el periodo 1997-2006, el PRI conservó una cantidad de curules superior al tercio de la Cámara Baja, con lo cual le era posible impedir la construcción de la mayoría necesaria para reformar el texto constitucional si así lo decidía.

subnacionales han obtenido el control sobre importantes recursos políticos, tales como nominaciones, financiamiento de campañas y puestos futuros. Esto quiere decir que la estructura de incentivos y oportunidades políticas que antes estaba en manos del poder central, ahora, está controlada por poderes locales. Principalmente, por los actores políticos que tienden a dominar el escenario de poder en las entidades federativas, es decir, los gobernadores. Otrora subordinados del Presidente, los gobernadores han pasado a ser actores de gran peso y relevancia en el sistema. Así, se han convertido en los principales operadores electorales de sus partidos en la esfera estatal y esto les ha permitido la posibilidad de colocar en los cargos legislativos federales de sus respectivas entidades a gente leal, perteneciente a su círculo o camarilla política. Lo anterior, ha sido corroborado a través del análisis del proceso de reclutamiento de candidatos a cargos legislativos nacionales. Dicho análisis, ha permitido identificar que los candidatos a puestos parlamentarios federales provienen, en mayor medida, de las élites políticas locales⁵.

A consecuencia de ello, los poderes subnacionales comenzaron a ejercer mayor influencia sobre los legisladores federales⁶. Los intereses de los grupos locales de poder han ejercido un margen importante de control sobre el comportamiento de los congresistas mexicanos en las últimas décadas. Lo anterior ha implicado que las fuentes de legislación se diversifiquen en función de los múltiples intereses regionales. En contraste con lo que sucedía en los años del presidencialismo hegemónico, en los cuales la centralización del proceso legislativo permitía implantar en la legislación aprobada un proyecto nacional con cierto énfasis en los intereses genéricos, ahora, la descentralización del proceso da pie a que las leyes tiendan a responder a la lógica de múltiples intereses particulares de carácter local, estatal o regional. Por ende, será importante atender a los patrones de comportamiento de las bancadas no únicamente con base en las diferencias partidistas o ideológicas, sino también, a partir de las identidades regionales o estatales de las mismas.

⁵ Joy Langston, «La competencia electoral y la descentralización partidista en México», en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3, julio-septiembre de 2008, pp. 457-482. Complementando la idea podríamos mencionar aquel episodio de confrontación entre el ex Presidente Zedillo y el entonces gobernador de Tabasco Roberto Madrazo, como punto de inflexión en el que inicia una nueva etapa en la relación entre el centro y las regiones. Podríamos decir que durante esta etapa se ha vivido una especie de «rebelión de las regiones», en la que han hecho valer su poder e influencia por encima de los mandatos del centro.

⁶ Luisa Béjar Algazi, «De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión», *Foro Internacional*, 50, enero-marzo, 2010, p. 122.

De manera que el Congreso mexicano se ha convertido en punto de encuentro de la visión, proyectos e intereses de las diversas fuerzas partidistas, pero también en punto de encuentro entre las diferentes élites, camarillas y grupos locales de poder. Aquello que antes se negociaba y se concertaba a partir del eje articulador de Los Pinos, hoy se dirime desde otras esferas, entre ellas, desde luego, las del Congreso mexicano, cuyas estructuras dan cabida a espacios propicios para el diálogo y la búsqueda de coincidencias. Esto es particularmente importante si consideramos la distancia y los desencuentros que existieron en su momento, entre ciertos gobernadores y Los Pinos, lo que debilitó —y a veces canceló— los puentes de colaboración y coordinación entre Ejecutivo Federal y entidades federativas.

Pero la combinación que surge entre la descentralización del poder en el país y el aumento de la competitividad electoral también ha tenido como resultado la tendencia hacia un creciente activismo legislativo individual en las cámaras del Congreso de la Unión. Esto tiene, principalmente, dos formas de manifestación. En primer lugar, se ha tendido a gestionar proyectos legislativos diseñados en función de beneficios particulares; es decir, de manera semejante a lo que sucede en el Congreso de los Estados Unidos de América, los legisladores mexicanos, tras el advenimiento de los gobiernos divididos, han optado por diseñar proyectos legislativos pensando en los beneficios que éstos puedan tener en su comunidad inmediata, verbi-gracia, su localidad o su distrito electoral⁷.

La lógica individualista de lo anterior es explicable a partir de las condiciones de competencia electoral. Si antes el legislador garantizaba la continuidad de su carrera política mediante la lealtad al Presidente y a las estructuras centrales del partido hegemónico, ahora, es necesario congraciarse con el electorado de su comunidad inmediata a partir de beneficios específicos. Además, estos beneficios permiten fortalecer las maquinarias locales de poder, lo cual, es conveniente para el legislador en términos de su relación con las élites subnacionales que ejercen importante influencia sobre su destino político. Así, la competencia electoral y la descentralización también tienen un importante vínculo con el creciente individualismo en las cámaras.

En segundo lugar, se observa que la inmensa mayoría de las iniciativas legislativas presentadas son a título individual; no obstante, las iniciativas presentadas de manera colectiva han tenido mejor suerte al momento de

⁷ *Ibidem*, p. 116.

ser dictaminadas y votadas⁸. De modo que la preeminencia de las iniciativas a título individual y el particularismo⁹ de los proyectos legislativos permiten ilustrar la tendencia del congresista mexicano hacia el activismo legislativo individual. Ambos elementos tienen una consecuencia estructural importante para el proceso legislativo en México, pero también para el proceso democrático en general, a saber: «el gradual fortalecimiento de la representación territorial frente a la nacional»¹⁰. Lo anterior podría interpretarse como la existencia de una mayor libertad individual de los legisladores. Sin embargo, es necesario preguntar ¿libertad respecto a qué y respecto a quién? Si bien es cierto que el proceso de transición ha permitido «liberar», en cierto modo, a los legisladores de la subordinación con respecto al Ejecutivo Federal, no obstante, también ha incrementado la influencia que los poderes subnacionales ejercen sobre ellos. De tal manera, el balance actual de su situación permite observar un mayor margen de acción individual independiente, pero sujeta la mayor parte del tiempo a los intereses de las élites locales y de los grupos subnacionales que respaldan a los congresistas mexicanos en su carrera política.

Otro de los factores característicos de la actual dinámica legislativa, y de gran relevancia precisamente en el tema de la independencia de los legisladores, es el papel de liderazgo que juegan los coordinadores de bancada y la JUCOPO. Siendo éste último el organismo que, de acuerdo con el marco legal del Congreso, agrupa a los dirigentes de las fracciones parlamentarias¹¹. En ese sentido, se ha observado la tendencia a incrementar las facultades legales de los coordinadores de bancada en el régimen interno del Congreso. Esto como estrategia de control sobre los legisladores, pero también como manera de facilitar y organizar las actividades de gestión individual que deben realizar en beneficio de los actores subnacionales, pues de no contar con mecanismos de canalización, su activismo individual podría derivar en una mayor dispersión del trabajo legislativo¹². Así, las reglas que definen el funcionamiento del sistema de comisiones, la designación de los miembros de la Mesa Directiva y la conformación de la Conferencia

⁸ Luisa Béjar Algazi, «¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, p. 634.

⁹ David Mayhew, *Congress: The electoral connection*, pp. 127-129.

¹⁰ Luisa Béjar, *op. cit.*, p. 620. Sobre los tipos de mandato y de representación política, su origen histórico, formas institucionales e implicaciones, ver también: Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Ariel, 1981, sexta edición, pp. 74-77.

¹¹ Artículos 31 al 36 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹² Luisa Béjar Algazi, «De la centralización a la descentralización...», *op. cit.*, pp. 117-118.

para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL) hacen posible que los coordinadores de bancada ejerzan un importante margen de control sobre el proceso legislativo y sobre la conducta de los congresistas individuales. Particularmente, la facultad de la JUCOPO de nombrar las presidencias y secretarías de las comisiones legislativas, le confiere a los coordinadores de bancada un enorme poder sobre el resto de sus compañeros¹³.

Esto es entendible por el hecho de que las comisiones legislativas brindan acceso a importantes recursos que son de gran utilidad en la gestión de beneficios particulares o proyectos legislativos estratégicos para los representantes populares. Asimismo, es entendible porque tanto las comisiones legislativas como la CDPTL fijan la agenda legislativa; es decir, es en estos organismos donde se decide lo que habrá de discutirse y aprobarse en el Congreso¹⁴. En consecuencia, es fundamental contar con su anuencia, tener influencia sobre ellos o formar parte directa en sus decisiones para incrementar las posibilidades de éxito de un proyecto o iniciativa legislativa. Aunado a lo anterior, es necesario no perder de vista que los coordinadores de bancada también son parte de la élite de sus respectivos partidos, es decir, de la dirigencia partidista. Por ende, su liderazgo en el terreno parlamentario también es el resultado del control partidista sobre sus cuadros en función del diseño de las reglas electorales, particularmente, del control que tienen las dirigencias partidistas para nominar candidatos a

¹³ *Ibidem*, pp. 125-128. Ver, asimismo, artículos 39 al 45 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* cuyo contenido versa sobre el sistema de comisiones; particularmente, el artículo 43, párrafo 3, que establece el criterio que deberá tomar en cuenta la JUCOPO para la integración de las comisiones legislativas. Ver también el artículo 34 de la misma Ley, párrafo 1, fracción c, que faculta a la JUCOPO para proponer al Pleno «la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral». De igual manera, los artículos 17 al 25 que establecen las disposiciones sobre la Mesa Directiva y los artículos 37 y 38 que hablan sobre la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL).

¹⁴ Sobre el poder político y de agenda de las comisiones legislativas y de la CDPTL ver: Cecilia Mora-Donatto, «¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura?», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 17-63; ver también: María Amparo Casar, «La otra reforma», Documento de Trabajo número 237 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2009, p. 12.

cargos de elección popular tanto en los distritos uninominales como en las listas plurinominales¹⁵.

El efecto de las reglas electorales sobre la relación entre los legisladores y las dirigencias partidistas fue acentuado durante el periodo de estudio (1997-2006) dada la prohibición de la reelección inmediata para los legisladores federales¹⁶, así como por la imposibilidad de presentar candidaturas a cargos de elección popular por la vía independiente. Al ser improcedente la reelección y la postulación de candidaturas independientes, la sujeción de los cuadros políticos a las dirigencias partidistas es aún mayor. Por lo tanto, los medios de control que los coordinadores de bancada pueden utilizar para sujetar a los legisladores individuales de su partido son de índole parlamentaria y extra-parlamentaria.

No obstante, las facultades para negociar la composición del sistema de comisiones y diseñar la agenda del Congreso serán el factor institucional determinante para que los coordinadores parlamentarios puedan dar cabida en el proceso legislativo a las gestiones individuales de los legisladores sin perder la capacidad de controlarlos y de propiciar la unidad en su bancada¹⁷. Esto quiere decir que las facultades conferidas a los coordinadores de bancada en el diseño institucional del Congreso son el elemento clave para lograr el sostenimiento de la unidad partidista a pesar de la fragmentación del poder, la alta influencia de las facciones subnacionales, el particularismo y el activismo legislativo individualista que caracterizan al proceso legislativo en México tras el fin del régimen de dominación hegemónica. En suma, existen suficientes incentivos institucionales y políticos para que los dirigentes partidistas en el Legislativo mexicano estén en condiciones de controlar a sus respectivas bancadas y jugar un papel de liderazgo en la nueva dinámica legislativa del país.

Sin lo anterior sería muy difícil explicar los altos niveles de cohesión y disciplina partidista en el Congreso mexicano. Sobre ello, primeramente, es necesario diferenciar los términos de cohesión y disciplina partidista. Mientras que el primero hace referencia al sentido mayoritario de la vo-

¹⁵ Luisa Béjar Algazi, "Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones", en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, p. 66. No olvidar las disposiciones constitucionales al respecto: artículos 51 al 58 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Esta situación cambia radicalmente con la reforma política de 2013, que permite la reelección y las candidaturas independientes.

¹⁶ *Ibidem*, p. 69. Ver también el artículo 59 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁷ Luisa Béjar Algazi, «De la centralización a la descentralización...», *op. cit.*, pp. 141-142.

tación en una bancada y la frecuencia con la que algunos legisladores se alejan de éste, el segundo término hará referencia a la disposición de los legisladores a seguir la «línea» de votación dictada por los coordinadores de bancada¹⁸.

Dicho lo anterior, es posible avanzar con mayor precisión analítica en la comprensión del presente fenómeno. En ese sentido, a través del análisis de los patrones de votación de los partidos políticos con representación en las cámaras, ha sido posible encontrar que el nivel de disidencia partidista disminuye cuando el partido en cuestión controla la Presidencia de la República¹⁹. Esto quiere decir que el partido del Presidente tiende a ser más disciplinado y cohesivo en el Congreso. También se ha identificado mediante diversas mediciones, entre las que destaca el índice de Rice, que las fracciones parlamentarias de los partidos mexicanos son altamente cohesivas²⁰. Esto significa que los legisladores mexicanos, principalmente del PRI y el PAN, tienden a votar de acuerdo con el sentido mayoritario de su bancada. Lo cual, también ha sido interpretado como consecuencia de los altos niveles de disciplina en las fracciones parlamentarias del Legislativo mexicano²¹.

De ahí la importancia de diferenciar los términos de cohesión y disciplina, pues si bien hay una diferencia entre ellos, también existe una íntima relación en su manifestación. En virtud de esa relación directa entre ambos elementos, puede aseverarse que el alto nivel de disciplina partidista, en razón del diseño institucional descrito líneas arriba, es uno de los factores que estimula la alta cohesión en las bancadas durante las votaciones legislativas. En suma, es ésta otra de las características más relevantes de la actual dinámica legislativa.

Sin embargo, en fechas recientes se han observado síntomas de relajamiento en la disciplina partidista dentro del Congreso mexicano²². Este relajamiento, a su vez, ha implicado un comportamiento menos cohesivo durante las votaciones. La influencia que ejercen los gobernadores y los poderes subnacionales sobre el comportamiento legislativo bien podría ser

¹⁸ María Amparo Casar, «Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999», en *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, p. 196.

¹⁹ María Amparo Casar, «Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006», en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm.2, II semestre de 2008, p. 246.

²⁰ *Ibidem*, p. 257.

²¹ *Ibidem*, p. 258.

²² Luisa Béjar Algazi, «De la centralización a la descentralización...», *op cit.*, p. 117.

una de las razones detrás de este mayor distanciamiento de los legisladores individuales respecto a las líneas de acción partidista²³. Bajo dicha lógica sería posible aseverar que, en ciertos casos, el poder de los gobernadores sobre los congresistas ha llegado a ser mayor que el ejercido por las dirigencias partidistas. Lo cual, acentuaría en mayor medida el efecto de fragmentación del trabajo legislativo descrito líneas arriba.

Aunado a ello, también se ha identificado un porcentaje elevado de ausentismo legislativo²⁴. Más allá de que esto plasma poca seriedad y falta de responsabilidad con respecto a los asuntos públicos, también puede ser otro síntoma de menor control partidista sobre el comportamiento de los congresistas, dado que una de las funciones principales de los coordinadores de bancada es garantizar que sus compañeros correligionarios demuestren un nivel aceptable de compromiso con las tareas legislativas. De lo contrario, la imagen del partido puede verse afectada. Ante estas circunstancias, se ha optado por reformar el diseño institucional del Congreso para elevar las facultades de los coordinadores de bancada, de la JUCOPO y de la Mesa Directiva con la finalidad de que mantengan el control de lo aprobado, pero también en aras de dotar al Poder Legislativo con mayores instrumentos administrativos e institucionales para asumir su papel como principal promotor del proceso legislativo²⁵. Con ello, tanto la institución como los liderazgos partidistas cuentan con mayores instrumentos a efecto de supervisar, coordinar, organizar y guiar el trabajo parlamentario.

Aquí es importante señalar que el proceso democratizador en México es producto, entre otros factores, de un impulso hacia la dispersión y fragmentación del poder político, pero a su vez, los cambios introducidos a su paso acentuaron dicha tendencia. En ese sentido, resulta fundamental preguntarse si la tendencia está aún vigente, porque su presencia ayudaría a explicar el debilitamiento de los lazos cohesivos al interior de los grupos parlamentarios, aunado a otros factores, como las rupturas internas en diferentes partidos, el transfuguismo político y lo redituable que ha sido recientemente el surgimiento de fuerzas partidistas emergentes. De esa forma, lo que sucede en el Congreso en términos de cohesión y disciplina podría estar ligado a una especie de «tendencia centrífuga» o «efecto

²³ Enrique Flores Ortiz, «Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2001», en Raúl López Flores, *et. al., Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2011, p. 229.

²⁴ *Ibidem*, p. 230.

²⁵ Luisa Béjar Algazi, «De la centralización a la descentralización...», *op. cit.*, pp. 132-133.

dispersor» dentro del sistema político mexicano. Mismo que se aceleró con la transición, pero tal vez no ha dejado de actuar a pesar de los intentos por volver a concentrar o a fortalecer los lazos de cohesión y disciplina política.

Otro de los aspectos que se analiza en la presente disertación es el de los patrones en la conformación de coaliciones legislativas. Esta variable es de suma importancia para la comprensión de la nueva dinámica legislativa en el Congreso mexicano, pues permite dilucidar el tipo de relaciones intra e interpartidistas en torno a la agenda legislativa y la formulación de política pública. Al respecto, desde la LVII Legislatura se ha observado que el tipo que más se repite en la conformación de coaliciones legislativas es el consenso²⁶, es decir, la aprobación de las iniciativas con el respaldo de prácticamente todos los partidos políticos con representación en el Congreso. Este patrón fue corroborado por los estudios de las legislaturas posteriores. Así, en la LVIII y LIX Legislaturas el porcentaje de la legislación total aprobada a través del consenso fue de 75 y 69% respectivamente²⁷. También se ha observado dicha tendencia al consenso en la mayoría de las votaciones que han aprobado los proyectos legislativos del Presidente de la República. Lo cual, deja sin sustento la idea de que existan alianzas permanentes en contra de las iniciativas del Ejecutivo Federal²⁸. Esta tendencia ha sido interpretada como prueba de la existencia de un sistema de partidos políticos cuyas relaciones interpartidistas en el terreno parlamentario son capaces de generar condiciones para la cooperación política²⁹. No obstante, otros especialistas han señalado que dicho patrón hacia el consenso, aunado a la alta proporción de modificaciones o reservas, podría ser síntoma de que los proyectos aprobados tocan temas poco controvertidos³⁰.

Con base en este panorama sobre las coaliciones parlamentarias es posible sugerir que si bien la reiterada presencia del consenso plasma un sistema de partidos capaz de negociar y llegar a acuerdos cuando así lo decide, también puede ser síntoma de modificaciones menores, o de baja trascendencia, en la producción legislativa. En todo caso, es necesario profundizar en el tema de la conformación de coaliciones y la toma de decisiones, pero además, en el análisis del contenido y del impacto cualitativo de

²⁶ Benito Nacif, «Las relaciones entre los poderes...», *op. cit.*, p. 25.

²⁷ María Amparo Casar, «Los gobiernos sin mayoría...», *op. cit.*, p. 235.

²⁸ *Ibidem*, pp. 240-241.

²⁹ Jean François Prud'homme, «El sistema de partidos», en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *op. cit.*, pp. 139-142.

³⁰ Adriana Báez Carlos, «Comisiones y coaliciones legislativas», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, p. 185.

la legislación aprobada a fin de esclarecer cuáles fueron los motivos y las consecuencias políticas de los altos niveles de consenso en las relaciones interpartidistas dentro del Congreso.

Precisamente en ese sentido, se ha aseverado que la lógica de la toma de decisiones en el Legislativo mexicano tras el advenimiento de los gobiernos divididos ha seguido el esquema del votante mediano. Esto quiere decir que el partido político, o actor legislativo, que ocupe la posición mediana en las votaciones del Congreso, tomando en cuenta un continuo ideológico unidimensional izquierda-derecha³¹, será quien juegue el papel dominante en la toma de decisiones. Lo anterior es propuesto por Benito Nacif como modelo para explicar el proceso de toma de decisiones en el Congreso mexicano tras el fin del presidencialismo de partido hegemónico. Dado que ningún partido político cuenta con una mayoría absoluta de curules, son las posiciones del votante mediano las que terminan siendo aceptadas o preferidas en la formulación de políticas o en la modificación del *statu quo*. Nacif asevera, inclusive, que dicho votante mediano ha llegado a convertirse en el «centro de gravedad» del Congreso mexicano³².

Esta explicación podría ser complementada con lo que otros especialistas han observado al respecto del papel del PRI durante la LX Legislatura (2006-2009), en la cual, dada la polarización entre las fuerzas de la izquierda y la derecha en el terreno parlamentario, las posiciones centristas adoptadas por el Revolucionario Institucional, aunadas a su capacidad negociadora y experiencia política, terminaron por conferirle el rol de «partido bisagra» o «fiel de la balanza» en la toma de decisiones³³.

El complemento entre ambas explicaciones reside en el hecho de que el éxito del votante mediano está basado, en buena medida, en la capacidad de adoptar posiciones que logren el consentimiento de uno o ambos extremos del continuo unidimensional; por lo cual, en escenarios de gobiernos divididos puede dar pie a la construcción de consensos o mayorías en la toma de decisiones. Asimismo, cuando las votaciones son sumamente cerradas, el ocupar la posición centrista dará pie a tener la última palabra o inclinar la balanza hacia determinada política. A su vez, otros especialistas han apuntado que la posición mediana, o moderada en términos político-

³¹ Barry R. Weingast, «Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional», en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001, pp. 251-256.

³² Benito Nacif, «Las relaciones entre los poderes...», *op. cit.*, pp. 28-35.

³³ Rosa María Mirón Lince, «El papel protagónico del PRI en el Senado», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, pp. 221-244.

ideológicos, no necesariamente debe estar ligada a la pertenencia partidista; sin embargo, a mayor número de legisladores situados en el centro político mayor facilidad existirá para alcanzar acuerdos³⁴.

De tal manera que el votante mediano en una legislatura puede ser conformado por un grupo amplio de legisladores de diferentes partidos políticos que, dadas sus posiciones centristas y su superioridad numérica, controlen la agenda legislativa. Puede que esta lógica ayude a explicar la tendencia hacia el consenso y las mayorías amplias en las votaciones del Congreso mexicano tras el advenimiento de los gobiernos divididos. Junto al control partidista de las fracciones parlamentarias y el arreglo institucional interno del Poder Legislativo³⁵, permitiría comprender por qué el Congreso mexicano no ha caído en una situación de parálisis tras el fin del presidencialismo hegemónico y a pesar de las condiciones de competencia, descentralización, fragmentación e individualismo que han permeado recientemente la vida legislativa nacional.

Sin embargo, la lógica del votante mediano también implicaría que la mayor parte de la legislación aprobada es de naturaleza moderada, dado que ha surgido de posiciones centristas y conciliatorias. Por lo cual, no sería insensato deducir que la mayor parte de los cambios introducidos a la legislación bajo dicho esquema de decisiones han sido graduales. Esto haría pensar que, si bien la nueva dinámica legislativa nacional no ha dado pie a la parálisis, tampoco fue capaz de construir reformas profundas durante las primeras experiencias de gobiernos divididos. Pero llegar a dicha conclusión obliga a indagar de manera más precisa las características cualitativas de la legislación aprobada.

³⁴ María Amparo Casar, «Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano», en *Política y gobierno*, volumen XX, número 2, II semestre de 2013, p. 224.

³⁵ Es necesario recordar el papel que juega la JUCOPO en la toma de decisiones dentro del Congreso mexicano. Asimismo, se debe mencionar que dicho órgano toma decisiones por consenso la mayoría de las veces. Por lo cual, es posible explicar la tendencia al consenso en el Pleno también como resultado de los acuerdos previamente construidos en la Junta y, por ende, como efecto del control partidista y el arreglo institucional imperante en el Legislativo mexicano. Sobre la toma de decisiones por consenso en la JUCOPO ver: Luisa Béjar Algazi, «¿Quién legisla en México?», *op. cit.*, p. 625. No obstante, de acuerdo con el artículo 35 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* la regla para la adopción de decisiones en la JUCOPO es la de «mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado», lo cual, permite inferir que la tendencia al consenso en sus decisiones tiene que ver también con la praxis política y la búsqueda de legitimidad, y no únicamente con las disposiciones legales.

Esto contrasta con el hecho de que el periodo en cuestión ha experimentado un incremento significativo en la aprobación de reformas constitucionales a pesar de la necesidad de llevar a cabo acuerdos interpartidistas para lograrlas³⁶. Si bien las modificaciones constitucionales no siempre son sinónimo de cambios profundos al *statu quo*, sí implican un cambio cualitativo importante al marco normativo en función de la jerarquía que posee la Carta Magna dentro del orden jurídico. Aunado a ello, el número de diputados que requieren las modificaciones constitucionales es mayor al necesario para una reforma legal ordinaria. En consecuencia, para impulsarlas y concretarlas es menester que los actores legislativos realicen un esfuerzo considerable de negociación y agregación de intereses. Por ende, la existencia de este incremento en las modificaciones aprobadas sí refuerza la tesis de que el Poder Legislativo mexicano ha sido capaz de dialogar, negociar y construir acuerdos que eviten la parálisis en la producción legislativa durante las primeras experiencias de gobiernos divididos. A su vez, los cambios introducidos al marco constitucional han sido interpretados como parte de un esfuerzo del Congreso mexicano por adaptar los esquemas jurídicos del país a la nueva realidad democrática³⁷.

En general, el pluralismo en la vida legislativa y los gobiernos divididos en México no han sido acompañados por una disminución en la producción legislativa, tanto para el caso de las modificaciones constitucionales como en términos de la legislación ordinaria. Por el contrario, entre 1997 y 2006 la producción legislativa total se incrementó en comparación con el desempeño de las últimas legislaturas de gobiernos unificados³⁸. Esto ha sido interpretado por diversos especialistas como muestra de la disposición a cooperar entre los grupos parlamentarios³⁹. Así, la existencia de este aumento en la producción legislativa y en las modificaciones constitucionales fortalece la perspectiva de que no existió una parálisis legislativa durante el periodo en cuestión. Por el contrario, la presencia de mayores actores partidistas en el Congreso mexicano multiplicó la gama de temas, iniciativas y proyectos de ley presentados. De igual manera, se incrementaron los intereses con representación en el Congreso, pues con el advenimiento de la pluralidad se incorporaron nuevos actores al juego político-institucional.

³⁶ María Amparo Casar e Ignacio Marván, «Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012», en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Editorial Taurus, 2014, pp. 13-85.

³⁷ *Ibidem*, p. 45.

³⁸ María Amparo Casar, «Los gobiernos sin mayoría...», *op. cit.*, p. 230.

³⁹ Enrique Flores Ortiz, *op. cit.*, p. 228.

De modo que es lógico inferir que dichos factores incentivaran una mayor producción de leyes y reformas a los marcos institucionales del país, atendiendo al crisol de voces y actores reunidos en el Legislativo.

Lo que debe ser objeto de explicación, no obstante, es cómo se logró en ese ambiente de intereses diversos la construcción de acuerdos para evitar la parálisis o la caída sustantiva en los índices generales de desempeño legislativo. Un factor de peso, en ese sentido, podría ser la lógica de poder compartido y la ruptura del «juego de suma cero» que, en teoría, permite el arreglo federal en una democracia presidencial. Bajo dicho argumento, al favorecer el poder compartido, el federalismo puede «aceptar» las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Ya sea mediante el patronazgo, o bien, a través del establecimiento de espacios de negociación y acción institucional conjunta, el federalismo debe tomarse en cuenta como uno de los factores que pudo haber contribuido en el periodo 1997-2006 para incentivar la construcción de acuerdos y la aprobación de nuevas políticas entre los actores legislativos de la democracia mexicana⁴⁰.

El federalismo abre mayores espacios a nivel local (como regidurías, alcaldías, diputaciones locales por la vía plurinominal) para que la oposición pueda integrarse, tener voz y participación en los espacios para la toma de decisiones políticas, alentando una distribución del poder donde no hay «ganadores» ni «perdedores» absolutos. Esto genera un efecto integrador en dos sentidos: por un lado, incorporando a las fuerzas opositoras dentro de la lógica institucional; y por otro, compartiendo con ellas la responsabilidad y los resultados en el ejercicio de gobierno, con lo que se genera la necesidad de propiciar mayores puentes y mecanismos de colaboración. Por ende, el federalismo ha sido un arreglo institucional que ha fungido como puerta de entrada para la pluralidad política y, a la vez, fórmula para promover que dicha pluralidad funcione bajo esquemas de corresponsabilidad. Circunstancia que puede ayudar a explicar los altos niveles de aprobación conjunta de iniciativas durante el periodo 1997-2006.

Empero, es sumamente importante analizar el tipo de legislación aprobada durante este periodo, pues el hecho de que la producción legislativa haya aumentado en un contexto de negociación y cooperación entre diversas fuerzas político-partidistas no garantiza que los productos legislativos aprobados sean de calidad. Si bien, el hecho de que la mayor parte de dicha legislación sea resultado de consensos y acuerdos interpartidistas implica que hay un mayor esfuerzo de agregación de intereses detrás

⁴⁰ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, p. 99.

de ella, el tema de la calidad de las leyes no solamente es un asunto de representatividad o agregación de intereses, sino también, está ligado a elementos técnicos, científicos, jurídicos y profesionales que muchas veces no se encuentran en el trabajo legislativo del Congreso mexicano dado que aún está en proceso de institucionalización⁴¹, tanto de su estructura organizacional interna como de su sistema de comisiones. Por lo cual, es posible encontrar productos legislativos de baja calidad o que no brinden instrumentos para la resolución de problemáticas. De ahí la importancia de generar mayores esfuerzos académicos y de investigación para analizar los productos legislativos desde el punto de vista cualitativo.

En ese sentido, a partir del modelo implementado por Khemvirg Puente Martínez en el que se analizan cualitativamente las iniciativas presidenciales que fueron enviadas al Senado como Cámara de origen durante la LVIII Legislatura, se desprenden diversas aproximaciones sobre las características de los productos legislativos. Éstas arrojan mayores luces para la comprensión a fondo de la nueva dinámica legislativa del país. En primer lugar, el modelo clasifica las iniciativas por su importancia política en cuatro categorías de acuerdo a su contenido, pero también a sus implicaciones para el sistema político: a) iniciativas prominentes, b) iniciativas importantes, c) iniciativas ordinarias y d) iniciativas menores. Los criterios con base en los cuales se determina su importancia son cinco: a) número de personas afectadas por la iniciativa; b) cobertura mediática durante el proceso legislativo; c) publicidad gubernamental desde la introducción de la iniciativa y durante el proceso; d) impacto económico; y e) importancia ideológico-partidista. Posteriormente, se les asigna un puntaje que irá de menor a mayor de acuerdo con la importancia de la iniciativa: a mayor importancia mayor puntaje y viceversa⁴².

Una vez clasificadas las iniciativas se procede a analizarlas a partir del tratamiento que les otorgó el Congreso en su procesamiento. Así, las leyes pueden ser: a) aprobadas sin modificaciones; b) aprobadas con modificaciones menores; c) aprobadas con modificaciones importantes; y d) bloqueadas/rechazadas. Después de ello, se analiza estadísticamente la correlación entre la importancia de las iniciativas y el tipo de tratamiento

⁴¹ Khemvirg Puente Martínez, «De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*, p. 110.

⁴² Khemvirg Puente Martínez, «A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government», en *Proceedings of the British Political Studies Association Conference*, UK, University of Leeds, 2005, pp. 13-14.

brindado por el Legislativo. De esa manera, el modelo descubrió que para el caso de la LVIII Legislatura del Senado de la República, el Ejecutivo Federal envió únicamente dos iniciativas prominentes. Asimismo, se corroboró que, a mayor importancia de las iniciativas, mayores modificaciones se introdujeron. A su vez, una de las dos iniciativas prominentes fue bloqueada⁴³.

Si bien, la correlación estadística encontrada entre la importancia de las iniciativas y el tipo de modificaciones es fuerte, tampoco es exacta. Por ende, es posible hablar de una tendencia en el comportamiento de los congresistas mexicanos, pero seguramente existirán excepciones. No obstante, a partir de la evidencia arrojada por el modelo, el autor deduce que existirá mayor probabilidad de que una iniciativa presidencial sea bloqueada, rechazada o profundamente modificada de acuerdo con su nivel de relevancia. De igual manera, se deduce que el Senado mexicano es capaz de ejercer un importante grado de control sobre el proceso legislativo y, en ese sentido, puede afirmarse que el Presidente mexicano fue derrotado en términos de sus iniciativas importantes y prominentes, pero exitoso en sus iniciativas ordinarias⁴⁴.

Como puede observarse, este modelo es de gran ayuda, en *primer lugar*, para conocer la naturaleza cualitativa de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Congreso. Lo cual, dice mucho acerca de la confianza que un Presidente pueda tener en su capacidad de influencia sobre el Legislativo. En *segundo lugar*, permite explicar el proceso legislativo no únicamente en virtud de las cifras finales, sino también, considerando las modificaciones introducidas por el propio Congreso. Estas modificaciones no deben ser soslayadas, pues el significado político de una ley o producto legislativo puede ser completamente distinto al tomarlas en cuenta. Y, en *tercer lugar*, el hallazgo del modelo plasma cómo el Ejecutivo no sólo dejó de jugar un papel dominante en el proceso legislativo sino, además, parece haber transitado hacia una posición de inocuidad de cara a la capacidad del Congreso para definir y decidir aquello que *sí* y aquello que *no* será aprobado dentro de su recinto. De manera que los presidentes del periodo en cuestión pudieron haber experimentado los efectos de que el Ejecutivo frente al Congreso haya pasado de ser dominante a dominado.

Este panorama permite aproximarnos a las determinantes que configuraron el tipo de legislación producida durante este periodo. A su vez, cono-

⁴³ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 16-17.

cer las determinantes y características que definieron la producción legislativa y la dinámica constitucional es un paso importante en la construcción de evaluaciones más precisas sobre la calidad de la vida parlamentaria, representativa y democrática en México. Es necesario dar continuidad en diferentes ámbitos de la dinámica legislativa a la investigación cualitativa de este tipo, a efecto de profundizar nuestros conocimientos sobre la misma. De igual forma, investigaciones que sigan esta línea de análisis serán de gran utilidad para confirmar o refutar el patrón de modificación de las iniciativas del Ejecutivo en el marco de la actual dinámica legislativa.

Sin embargo, lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que el Congreso mexicano fue completamente incapaz de aprobar legislación relevante durante el periodo 1997-2006. Es necesario no perder de vista, en primer lugar, la diferencia entre producción legislativa total y producción legislativa a partir de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo; es decir, el hecho de que las iniciativas importantes del Ejecutivo no sean aprobadas no quiere decir que el Congreso por sí sólo no haya podido producir iniciativas de gran calado. De igual manera, y se abundará más adelante sobre ello, no es lo mismo hablar de reformas relevantes que de reformas estructurales, ni es lo mismo reformas relevantes que reformas prioritarias para el Gobierno Federal. Una reforma relevante será aquella que impacte de manera significativa en algún ámbito del sistema social a través de los marcos legales-institucionales del Estado. O bien, será aquella que sea considerada de esa manera por los especialistas o la opinión pública.

Asimismo, al considerar otros modelos que analizan de forma cualitativa las políticas propuestas por el Presidente de la República durante el periodo 1997-2006, es posible encontrar perspectivas de análisis diferentes para abordar el tema de la relevancia de una iniciativa o proyecto de ley. Es el caso del modelo de Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, en el cual, se plantea como premisa que, a mayor importancia de una ley, mayor conflicto en su procesamiento⁴⁵.

A su vez, este modelo establece cuatro variables para clasificar la importancia de una iniciativa de ley: alcance, repercusión, debate y votación. El *alcance* puede ser alto (cuando se trata de una ley sustantiva, de una reforma constitucional o de la creación de una nueva ley), mediano (cuando se

⁴⁵ Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, «El poder ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)», en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa-Universidad de Colima-Cámara de Diputados-Editorial Porrúa, 2007, p. 220.

trata de disposiciones derivadas de otros marcos jurídicos), o bajo (cuando se trata de cuestiones protocolarias o trámites). En cuanto a la *repercusión*, se califica como alta cuando el tema de la ley en cuestión aparece de forma reiterada en dos diarios (*Reforma y El Universal*), mediana si aparece ocasionalmente y baja si no se menciona. El *debate*, por su parte, se clasifica como alto cuando en la discusión hay dos oradores o más, tanto a favor como en contra; mediano cuando sólo se presenta un orador en ambas posturas; y bajo cuando sólo se presenta una posición, o bien, no hay oradores. Finalmente, la variable *votación* será de alta importancia cuando se presente dividida y de baja cuando sea unánime⁴⁶.

Con base en ello, los autores encuentran que «el desempeño parlamentario del Ejecutivo en términos de calidad obtuvo su punto más bajo en la LVIII Legislatura. En la LIX se recuperó ligeramente. Sin embargo, menos del 50 por ciento de su trabajo parlamentario resulta trascendente. En las legislaturas LVIII y LIX, el Ejecutivo tuvo efectivamente el respaldo en más del 60 por ciento de iniciativas que, sin embargo, carecen de relevancia». Adicionalmente, aseveran: «Los asuntos de mayor conflicto y de mayor relevancia que le aprueban al Ejecutivo constituyen un tercio del total de iniciativas que procesa el Poder Legislativo. Los dos tercios restantes de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y que le son aprobadas, se trata de asuntos de mediana y baja relevancia»⁴⁷.

Si bien, es difícil compartir su conclusión⁴⁸ en el sentido de que haya existido una «muralla legislativa» en el periodo en cuestión, el modelo propuesto por los autores resulta otra herramienta de utilidad en términos del análisis empírico para clasificar las iniciativas legislativas de acuerdo con criterios cualitativos. Por su parte, la interpretación de los hallazgos de su investigación puede dar pie a una amplia discusión, pues el hecho de que una tercera parte de la legislación que se le aprobó al Ejecutivo en la etapa 1997-2006 sea de carácter relevante refuta la percepción de que el Congreso mexicano no es capaz de procesar reformas importantes en contextos de pluralismo político, debido a que la proporción no es desdeñable en

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 220-222.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 226 y 228.

⁴⁸ *Idem*, p. 228: «El análisis de las iniciativas impulsadas por la Presidencia de la República deja ver la falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse con asuntos considerados de interés nacional. Algunos de los grandes problemas del país traducidos en reformas sustantivas se enfrentan a una muralla legislativa, pero también a la ineficacia del Poder Ejecutivo para construir consensos en torno a objetivos comunes».

términos de la capacidad de transformación jurídica e institucional que se alcanzó a partir de la relación Ejecutivo-Legislativo.

El hallazgo también podría refutar la percepción de que existió un bloqueo en las relaciones Ejecutivo-Legislativo pues, a pesar de que no aprobaron todo lo presentado por el Presidente de la República y de que buena parte de lo aprobado fue altamente modificado, ambos Poderes de la Unión fueron capaces de generar un volumen considerable de proyectos relevantes. Un volumen que no representa el total, ni siquiera la mayor parte de lo presentado por el Ejecutivo, pero sí habla de un Congreso que no fue completamente intransigente, ni de un Ejecutivo completamente incapaz, como muchos aseveraron⁴⁹. Es necesario, entonces, complejizar aún más la lectura de los hallazgos empíricos y la discusión en función de éstos para desarrollar interpretaciones más precisas sobre los procesos que desvelan.

En este punto de la disertación ya es posible esbozar una *explicación integral* sobre una de las temáticas que de manera acuciante preocupó a los especialistas durante el periodo en cuestión. Dicha temática, debatida en los más diversos espacios de la vida pública nacional, es la de las denominadas reformas estructurales⁵⁰. No es posible comprender la nueva dinámica legislativa y constitucional sin abordar este fenómeno que, sin duda, marcó de forma sustancial las primeras experiencias de gobiernos divididos en México.

Ciertas voces han aseverado que la «ausencia de mayorías» en el Congreso mexicano a partir de 1997 es la causa de fondo por la cual no se lograron los referidos cambios estructurales⁵¹. También se ha afirmado que los gobiernos han sido «bloqueados» en las reformas prioritarias de su agenda, lo cual, ha impedido la realización de las así consideradas re-

⁴⁹ Incluso desde la LVII Legislatura, Alonso Lujambio encuentra que en la producción legislativa total aprobada por coaliciones del tipo «todos los partidos», por lo menos «más de una docena de leyes» fueron de «indudable relevancia», Alonso Lujambio, «Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México», en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIJ, 2002, segunda edición, p. 234. De nueva cuenta, el dilema está en el contenido específico de dichas leyes, en los criterios para clasificarlo y en la manera de interpretar la información cuantitativa sobre el proceso legislativo. Es necesario, entonces, desarrollar modelos aún más complejos que permitan integrar diversos elementos de análisis legislativo.

⁵⁰ Carlos Elizondo Mayer-Serra, «La economía política de un crecimiento mediocre», en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *op. cit.*, pp. 178 y 190.

⁵¹ Hector Aguilar Camín, «Hablemos de la mayoría absoluta», en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011, pp. 23-24.

formas de fondo⁵². Algunos especialistas, en el afán de generar propuestas que coadyuvaran a sacar adelante la modificaciones estructurales pendientes de la agenda nacional, llegaron a plantear, inclusive, la posibilidad de revisar las reglas de integración del Congreso para que, desde las instituciones electorales, se incentivara la existencia de mayorías⁵³. Sin embargo, el hecho de que el periodo en revisión no haya estado exento de reformas trascendentales en otras áreas prioritarias de la vida nacional⁵⁴ descarta, en primer lugar, la aseveración de que el Congreso mexicano sea incapaz de lograr acuerdos que modifiquen de manera sustancial la política pública en torno a las problemáticas de mayor sensibilidad para la sociedad. De igual manera, dicha evidencia pone en tela de juicio la percepción de que el contexto de pluralidad y la ausencia de mayorías para el partido gobernante representen desafíos infranqueables para la construcción de mayorías, acuerdos y consensos en el ámbito legislativo.

Aunado a ello, algunas de estas reformas han sido aprobadas por consensos o amplias mayorías⁵⁵, lo que plasma una considerable capacidad de los congresistas mexicanos para agregar intereses y lograr acuerdos mediante el diálogo, la negociación y la cooperación política, en contraste con aquellos cambios legislativos que son aprobados por mayorías mínimas⁵⁶ y que, en consecuencia, pueden llegar a ser menos representativos.

Así, no es del todo certero atribuir a la ausencia de mayorías y a los gobiernos divididos la falta de acuerdos para la aprobación de las reformas estructurales pendientes durante el periodo 1997-2006⁵⁷. Tampoco es tan preciso hablar de un bloqueo o parálisis como causa directa de la ausencia de acuerdos legislativos que sacaran adelante las mencionadas reformas. Como se vio líneas arriba, la producción general de legislación y de legislación relevante no se detuvo con el establecimiento de la pluralidad política en las instituciones representativas del país. Si bien, sí se rechazaron iniciativas prioritarias para el Ejecutivo, no es posible atribuir la ausencia de

⁵² *Ibidem*.

⁵³ José Córdoba, «Para gobernar México», en *Nexos*, número 384, diciembre de 2009, pp. 46-57.

⁵⁴ María Amparo Casar, «Quince años de gobiernos sin mayoría...», *op. cit.*, pp. 237-238. Ver también: Miguel Carbonell, «Tres grandes reformas: derechos humanos, justicia penal y acceso a la información», en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *op. cit.*, pp. 139-182.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 177-179.

⁵⁶ María Amparo Casar, «Quince años de gobiernos sin mayoría...», *op. cit.*, p. 242.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 248-249.

reformas estructurales a la existencia de una parálisis o un bloqueo, debido a que sí le fueron concedidas otras iniciativas de alta importancia.

De tal manera, es necesario indagar las causas o motivos ligados particularmente a la complejidad que implicaba el procesamiento legislativo de estas reformas. En ese sentido, lo primero que es necesario mencionar en términos de la relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo 2000-2006, es que la inexperiencia del grupo gobernante y la mala estrategia implementada para impulsar los cambios legislativos prioritarios en la agenda del Gobierno Federal ayudan a explicar el fracaso de las reformas estructurales en ese lapso⁵⁸.

La estrategia del Ejecutivo Federal, en ese entonces, dio pie al distanciamiento con el Legislativo. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo se tensaron y no pudieron generar condiciones de cooperación para gobernar de manera conjunta. Sin embargo, la explicación sería incompleta si no se consideran otros factores, dentro del proceso social y político, que dificultaban la aprobación de las reformas estructurales más allá de dicho sexenio. Por ende, es menester señalar que la alta impopularidad de las reformas (particularmente, la energética y la fiscal) también jugó un papel importante para evitar su aprobación⁵⁹. Especialmente, tras la crisis económica de 1994, las reformas de mercado perdieron respaldo entre la población, debido a que se asoció la crisis con el periodo de modernización económica que previamente había experimentado el país⁶⁰. En consecuencia, era alto el costo político y electoral que pagarían los partidos que apoyaran o promovieran dichas reformas en el Congreso, dado que la opinión pública dejó de ser favorable a ellas en amplios sectores de la ciudadanía.

Además de la deficiente relación Ejecutivo-Legislativo durante el periodo 2000-2006 y de los factores sociales y económicos mencionados, hubo otros elementos de naturaleza enfáticamente política que desalentaron la aprobación de las reformas. En *primer lugar*, el hecho de que los equilibrios intrapartidistas del principal partido de oposición no estuvieron del todo a favor de las reformas, pues al perder la Presidencia de la República en el año 2000, las corrientes «modernizadoras» en el PRI se debilitaron, ganando fuerza sus sectores «tradicionalistas»⁶¹. Prueba de ello, son los cambios a los documentos internos impulsados en el PRI durante su XVIII Asamblea

⁵⁸ Rogelio Hernández Rodríguez, «Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes», en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *op. cit.*, pp. 461-462.

⁵⁹ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Ibidem*, p. 183.

Nacional que, no obstante, sirvieron como estrategia para reforzar el llamado «nacionalismo revolucionario» e incrementar, con ello, la cohesión del Revolucionario Institucional⁶².

Estos cambios a los documentos internos, a su vez, impactaron de forma significativa la relación del PRI con el gobierno, el comportamiento de sus legisladores y la relación programática del partido con las reformas estructurales, alejando la agenda, los intereses y los propósitos partidistas de las intenciones de cambio estructural en dichos ámbitos de política pública. Esta compleja situación interna puede ayudar a explicar, a su vez, lo que algunos especialistas consideraron como una situación de «ambigüedad» o «indefinición» en el Revolucionario Institucional en torno a la temática reformista y el sentido en el que debían realizarse las mismas⁶³.

Esto coincide con lo que apuntan Gimate-Welsh y Rodríguez sobre la manera en que las decisiones afectan la cohesión de las bancadas, subrayando que «en la medida que se evitaron movimientos de políticas existentes hacia la izquierda o a la derecha (incremento del IVA, reforma energética y reforma laboral), se reducen las fisuras partidistas al mínimo, como se demuestra en la medida del índice de Rice de los partidos»⁶⁴. Esta explicación fortalece el argumento de que los partidos de oposición durante los sexenios panistas no respaldaron las reformas estructurales debido al alto costo externo (de cara al electorado), pero también debido al alto costo del procesamiento interno de las mismas; es decir, aquél que debía cubrirse dentro de sus propias estructuras en caso de respaldar tales cambios.

En *segundo lugar*, a consecuencia de la sensibilidad de las temáticas relacionadas con las reformas —por ejemplo la carga simbólica que tiene la propiedad nacional de la riqueza petrolera— las modificaciones en dichas materias generaban altos niveles de polarización no solamente entre la sociedad, sino también entre los propios actores político-partidistas⁶⁵. Esta

⁶² Josafat Cortez Salinas, «La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Una presidencia acotada», en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *op. cit.*, pp. 234-235. En este artículo se destaca, asimismo, que algo similar a lo sucedido en el PRI aconteció en el equilibrio intrapartidista del PRD, por lo cual, su agenda también se distanció de las prioridades de reforma estructural del gobierno federal.

⁶³ Ciro Murayama, «La indefinición del PRI», en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011, pp. 28-30.

⁶⁴ Adrián Gimate-Welsh y Juan Manuel Rodríguez, «Votos y preferencias en un gobierno dividido», en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, UAM, Universidad de Colima y Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 325.

⁶⁵ Jean-François Prud'homme, «El sistema de partidos», *op. cit.*, p. 142.

polarización representó un importante riesgo en el terreno social, ante la posibilidad del surgimiento de protestas y el incremento de la inconformidad. Pero de igual manera, los efectos de la polarización podían trastocar la cohesión y estabilidad internas de los partidos opositores durante el periodo, por lo cual, también fue otro de los motivos que los llevaron a tomar posiciones no tan favorables a las reformas. Ya que, en teoría, la disminución de la cohesión partidista en democracias presidenciales disminuye las probabilidades de éxito al intentar conquistar el poder presidencial.

De manera más reciente, se ha destacado en los análisis del proceso legislativo mexicano, el hecho de que uno de los factores centrales que detuvo la aprobación de grandes reformas en las áreas de política pública señaladas fue la presencia de «jugadores con veto». Por jugadores con veto, además de lo constitucionalmente habilitado para ello, generalmente se entiende al conjunto de poderes fácticos, o intereses organizados con incidencia estratégica en los sectores de política en cuestión, con la fuerza suficiente para bloquear determinadas decisiones. Partiendo de lo anterior, se ha reconocido que el sistema político y el Congreso mexicano fueron capaces de generar acuerdos a pesar de la falta de mayorías de un solo partido, pero se considera que la presencia de dichos jugadores con veto fue factor clave para detener las reformas en las temáticas estructurales referidas⁶⁶.

Asimismo, se ha planteado que estos poderes sobrevivieron a la transición democrática y, dado el debilitamiento de la institución presidencial que otrora los domeñaba, se fortalecieron en el nuevo contexto⁶⁷. De ese modo, la fuerza de estos grupos, y el despliegue de sus recursos econó-

⁶⁶ Luis Carlos Ugalde, «Vetocracia», en *Nexos*, núm. 418, octubre de 2012, p. 53. En una posición un tanto más extrema se ha llegado a hablar de que los poderes fácticos han «capturado» al legislador mexicano, minando su libertad de conciencia y la independencia de sus decisiones, lo cual, debilita sustancialmente al Congreso y le confiere, bajo esta perspectiva, tintes delegativos a la democracia mexicana. Esta concepción ha sido ligada al inadecuado e insuficiente diseño institucional sobre incompatibilidades parlamentarias, principalmente en materia de sanciones, derechos y obligaciones de los legisladores, así como a los vínculos de los representantes populares con grupos de interés. Sobre esta discusión ver: Jaime Cárdenas Gracia, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM-IJ, 2006, pp. 213-230. Asimismo, a este tipo de actores políticos, o económicos, se les ha denominado «poderes salvajes», haciendo énfasis en la necesidad de regularlos y de «civilizarlos» a través del marco institucional adecuado con la finalidad de atenuar su alta, a veces funesta, intervención en el proceso democrático, Luigi Ferrajoli, «Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado», en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IJ, 2002, segunda edición, pp. 99-110.

⁶⁷ María Amparo Casar, «Quince años de gobiernos sin mayoría...», *op. cit.*, p. 251.

nicos, políticos, jurídicos y organizacionales ha permitido que se erijan como poderes de veto. De tal manera que el oxímoron entre las transformaciones obtenidas en diversos ámbitos y la ausencia de estas reformas clave en áreas prioritarias de la agenda nacional puede ligarse, por ende, a la presencia de estos actores, sin olvidar que, empero, la última palabra en la toma de decisiones está siempre en manos de los partidos políticos y los representantes populares, en función del control centralizado —explicado líneas arriba— que poseen sus dirigencias legislativas. Por lo que, de ningún modo, se justificaría su tendencia o determinación de no restringir dichos intereses si el bienestar colectivo apunta en esa dirección.

No ha sido, entonces, la existencia de gobiernos divididos lo que *per se* ha impedido la aprobación de estos cambios. El Congreso mexicano históricamente ha sido, y hoy lo es en mayor medida, una institución compleja, que no puede ser entendida desde perspectivas monocausales. Es necesario integrar diversas visiones y elementos explicativos para comprender los procesos que ha experimentado, así como los resultados en la creación de políticas a los cuales ha arribado en las últimas décadas. El tipo de control partidista no basta, pues, para explicar la totalidad del proceso legislativo y sus implicaciones.

En suma, es posible aseverar que los acuerdos en torno a las reformas estructurales no se lograron por tres principales razones que, de cierto modo, engloban lo descrito en estas últimas líneas: a) la falta de claridad y consenso sobre qué hacer; b) el atrincheramiento de los grupos de interés que bloquean reformas que los afectan; y c) la creciente debilidad presidencial para empujar una agenda reformista en un entorno de fragmentación democrática y de un mayor número de actores con poder de veto⁶⁸.

Desde esta perspectiva, también es posible coincidir con lo que apunta Jorge Alcocer ante la ausencia de estas reformas, en el sentido de que no se trataba únicamente de un asunto de falta de acuerdos en el Congreso, sino que esto reflejaba, en el fondo, una falta de acuerdos en la sociedad mexicana⁶⁹.

Así, el reto que estos cambios representaban iba más allá de lo que la teoría de los sistemas de gobierno, y sus teoremas primordialmente ligados al tipo de control partidista, podrían prever respecto del funcionamiento mecánico de los gobiernos divididos. Las diversas determinantes económi-

⁶⁸ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 47.

⁶⁹ Jorge Alcocer, «Hablemos de gobernabilidad», en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011, pp. 25-27.

cas, sociales y políticas configuraron un escenario en el cual la modificación del *statu quo* habría de requerir un nuevo equilibrio en las relaciones de poder, tanto dentro como fuera de la institucionalidad, así como un nuevo entendimiento entre los poderes formales e informales.

Finalmente, y a manera de recapitulación, es preciso mencionar que las primeras experiencias de gobiernos divididos generaron *condiciones inéditas para el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado mexicano*. En este contexto, los poderes Ejecutivo y Legislativo dejaron atrás la simbiosis político-partidaria que los unía en la época de partido hegemónico con pluralismo limitado.

Ciertos momentos y ciertas políticas estuvieron marcados por la ausencia de acuerdos, o inclusive, por el conflicto. Pero el conflicto tampoco fue la regla durante todo el periodo. En contraste, es palpable que el Congreso mexicano fue capaz de dialogar, negociar de forma efectiva y sacar adelante reformas de gran calado. A pesar de que la descentralización política y los niveles de fragmentación incrementaron, gracias a diversos rediseños institucionales se posibilitó el control partidista del proceso legislativo. La existencia de dicho control, aunado a la capacidad de diálogo y negociación, en un balance general, permitió impulsar la aprobación de nuevas leyes y políticas públicas.

Los datos empíricos también tienden a descartar la percepción de que el bloqueo o la parálisis fuesen una constante en la relación Ejecutivo-Legislativo. No obstante, la discusión y la interpretación de dichos datos siempre está abierta a divergencias y a modelos con criterios de discernimiento diferentes o contrapuestos. Empero, los datos plasman que la producción de cambios —tanto ordinarios como relevantes— se incrementó, inclusive, en el caso de aquellos cambios que fueron propuestos por el Ejecutivo. Sin embargo, el acercamiento entre ambos poderes constitucionales y su capacidad de acción concertada no llegó a ser lo suficientemente sólida para desarticular el poder de veto de ciertos jugadores dentro del sistema. En consecuencia, diversas reformas de carácter prioritario no pudieron ser aprobadas.

Esto coincide con lo planteado por Lujambio sobre los resultados y acuerdos relevantes de las primeras experiencias de gobiernos divididos, destacando que no se replicaron las condiciones de parálisis, que teóricos como Linz han previsto, ni para el caso de la negociación del decreto presupuestal ni para el del proceso de creación o modificación de leyes ordinarias. No obstante, matiza su argumento aseverando que es en lo relativo a la formulación de las llamadas «reformas estructurales» donde sí se

identifica una parálisis legislativa⁷⁰. Pero quizás sea más adecuado hablar de una especie de *impasse* en el tema de las reformas estructurales, más no dentro de un escenario de parálisis general.

Del mismo modo, se observa que las propuestas del Presidente de la República tendieron a ser sustancialmente modificadas cuando implicaban transformaciones sustantivas. No siempre bajo el supuesto de perfeccionar las políticas diseñadas, sino cediendo, en ocasiones, a la presión y el poder de veto de los poderes fácticos. Así, la relación Ejecutivo-Legislativo vive una nueva etapa en la que ya no es posible avanzar en las decisiones de fondo sin multiplicar la capacidad de concertación. Esto coincide con lo que Colomer plantea al observar los desafíos de las democracias presidenciales⁷¹.

Vemos con claridad durante este periodo un Congreso que ya se ha liberado plenamente de sus viejas ataduras y que ha adquirido vida propia gracias a los equilibrios internos de poder que la pluralidad ha instalado en sus estructuras. Vemos ya un Legislativo que fijó con autonomía los ritmos y tiempos del debate; marcó la pauta de las negociaciones; llevó la batuta en la construcción de acuerdos, ponderando y seleccionando las iniciativas que generaban consensos, y analizando cuidadosamente los intereses, la importancia y el impacto político de cada propuesta para lograr que las decisiones se procesaran sin rupturas o sin altos costos de cara a la sociedad. Vemos también un Legislativo que fue más allá del control y el contrapeso al Ejecutivo, al implantar una dinámica propia para la toma de decisiones, adquiriendo así, un papel dominante sobre el proceso legislativo.

En suma, el Congreso dejó de ser una institución deslucida, que sólo tenía importancia cada 1° de septiembre, para convertirse en el principal

⁷⁰ Alonso Lujambio, «El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México», en Alonso Lujambio. *Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013, pp. 282-284.

⁷¹ Afirma: «(...) la cooperación y la toma de decisiones efectivas y consensuales serán facilitadas por otro tipo de división de poderes mediante la cual el Congreso, además de legislar, pueda controlar significativamente al presidente y a su gabinete y éstos, a su vez, además de gobernar, puedan desarrollar una cierta iniciativa legislativa ante las cámaras. Para que haya cooperación entre las dos instituciones, no basta, pues, con que éstas cuenten con poderes globalmente equiparables. Su reparto debe permitir que el presidente, aun siendo principalmente Ejecutivo, comparta ciertas tareas legislativas y que el Congreso, aun siendo principalmente Legislativo, comparta ciertas tareas ejecutivas». Josep M. Colomer, «Reflexiones sobre la reforma política en México», en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IJ, 2002, segunda edición, p. 189.

punto de encuentro entre las élites partidistas tanto nacionales como locales. Y de ese encuentro ha surgido una institución con agenda propia, capaz de construir acuerdos, agregar intereses, establecer sus reglas y procedimientos institucionales; mismas que han generado todo un sistema de mecanismos e incentivos para moldear y regular el comportamiento de los legisladores en turno, especialmente, el de aquellos que pertenecen a la élite partidista o parlamentaria, dada la importancia que tienen para el funcionamiento y la eficacia de la institución. Así, hemos pasado de la era del «gran legislador» a la era de los «legisladores clave». Se trata de personajes que con su oficio y pragmatismo han logrado conocer, desplegar y articular las piezas elementales para hacer funcionar la maquinaria legislativa, implantando su sello en el día a día del Congreso mexicano y aceitando los engranes que ponen en movimiento a legisladores, bancadas, comisiones y órganos internos.

Esta nueva dinámica legislativa y constitucional refleja el poder y peso propio que el Legislativo adquirió y ensayó durante la transición, y que ha consolidado durante los últimos quince años, siendo características que le han convertido en un indiscutible centro de gravedad de muchas de las decisiones que afectan —y por ende, transforman— la vida de millones de mexicanos.

REFERENCIAS

- Adrián Gimete-Welsh y Juan Manuel Rodríguez, «Votos y preferencias en un gobierno dividido», en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, UAM, Universidad de Colima y Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Adriana Báez Carlos, «Comisiones y coaliciones legislativas», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Alonso Lujambio, «Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México», en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIJ, 2002, segunda edición.
- Alonso Lujambio, «El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México», en *Alonso Lujambio. Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013.
- Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-IIJ, 1996.
- Barry R. Weingast, «Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional», en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001.

- Benito Nacif, «Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México», en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm.1, I semestre de 2004.
- Carlos Elizondo Mayer-Serra, «La economía política de un crecimiento mediocre», en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV.
- Cecilia Mora-Donatto, «¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura?», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Ciro Murayama, «La indefinición del PRI», en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011.
- David Mayhew, *Congress: The electoral connection*, EUA, Yale University Press, 2004, segunda edición.
- Enrique Flores Ortiz, «Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2001», en Raúl López Flores, et. al., *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2011.
- Hector Aguilar Camín, «Hablemos de la mayoría absoluta», en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011.
- Jaime Cárdenas Gracia, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM-IIIJ, 2006.
- Jean François Prud'homme, «El sistema de partidos», en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, COLMEX, 2010, colección Los grandes problemas de México, t. XIV.
- Jorge Alcocer, «Hablemos de gobernabilidad», en *Voz y voto. Política y elecciones*, número 226, diciembre de 2011.
- Josafat Cortez Salinas, «La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Una presidencia acotada», en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.
- José Córdoba, «Para gobernar México», en *Nexos*, número 384, diciembre de 2009.
- Josep M. Colomer, «Reflexiones sobre la reforma política en México», en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IIIJ, 2002, segunda edición.
- Joy Langston, «La competencia electoral y la descentralización partidista en México», en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3, julio-septiembre de 2008.
- Khemvirg Puente Martínez, «A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government», en *Proceedings of the British Political Studies Association Conference*, UK, University of Leeds, 2005.
- Khemvirg Puente Martínez, «De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.

- Luigi Ferrajoli, «Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado», en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM-IJ, 2002.
- Luis Carlos Ugalde, «Vetocracia», en *Nexos*, núm. 418, octubre de 2012.
- Luisa Béjar Algazi, «¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012.
- Luisa Béjar Algazi, «De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión», *Foro Internacional*, 50, enero-marzo, 2010.
- Luisa Béjar Algazi, «El gobierno frente al Congreso de la Unión: ¿una batalla perdida?», en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.
- Luisa Béjar Algazi, «Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- María Amparo Casar e Ignacio Marván, «Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012», en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Editorial Taurus, 2014.
- María Amparo Casar, «Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999», en *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000.
- María Amparo Casar, «La otra reforma», Documento de Trabajo número 237 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2009.
- María Amparo Casar, «Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006», en *Política y Gobierno*, vol. XV, núm.2, II semestre de 2008.
- María Amparo Casar, «Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano», en *Política y gobierno*, volumen XX, número 2, II semestre de 2013.
- Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Ariel, 1981, sexta edición.
- Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, «El poder ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)», en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Welton (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa-Universidad de Colima-Cámara de Diputados-Editorial Porrúa, 2007.
- Rogelio Hernández Rodríguez, «Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes», en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.).
- Rosa María Mirón Lince, «El papel protagónico del PRI en el Senado», en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2009.

De la Constitución reformada y las reformas transformadoras

ULISES FLORES SÁNCHEZ
ANA LEY FLORES SÁNCHEZ

La causa mayor de revoluciones es que mientras las naciones avanzan al trote, las Constituciones van a pie.
Thomas Macaulay

El próximo 5 de febrero de 2017 celebraremos el 100 aniversario de la promulgación de la *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857*, nominación que en realidad tiene conforme al decreto publicado en el Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República Mexicana, 4a. Época, Tomo V, número 30 de 5 de febrero de 1917, la cual entró en vigor el 1 de mayo del mismo año¹.

Como ya es costumbre, cada 5 de febrero entre los constitucionalistas mexicanos, la comunidad política nacional y la sociedad en general aparece el diluvio de opiniones respecto a la conveniencia o no de darnos una nueva Constitución que sustituya a la actual, en razón a los múltiples y muy variados parches o pegotes que se le han hecho desde su promulgación en 1917, ya que como reza un verso de Pablo Neruda: «Nosotros los de entonces ya no somos los mismos».

Entre las opiniones que se han dado al respecto, las más frecuentes son:

a. A favor de una nueva:

- Que tanto el Congreso Constituyente que la promulgó y el movimiento revolucionario que lo generó fueron producto de un bastardo golpe de Estado cuyo resultado fue la espuria Constitución de 1917;

1 Hay quienes consideran que el proceso constituyente que se vivió en 1917, sólo fue una etapa de reformas que sirvieron para adecuar la vieja Constitución de 1857 a los tiempos posrevolucionarios; en consecuencia, algunos constitucionalistas como Fix-Zamudio la consideran como de transición “entre la Carta de 1857 de corte liberal individualista clásico y las Constituciones de esta posguerra que han implantado el Estado democrático social de derecho”; Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento jurídico mexicano*, 2a.ed., México, Porrúa, 2011, pág. 56.

- La actual Constitución ya no responde a los ideales por los cuales se lucharon en la revolución; y,
- Que las casi **700 reformas que lleva hasta el 15 de agosto de 2016²**, han dado como resultado que tengamos una de las constituciones más reformadas del mundo y una de las más detallistas y extensas. Lo anterior se debe a que la mayoría de sus reformas son producto de las conquistas del partido que en ese momento se encuentra en el poder; en consecuencia, materialmente ya se está ante un nuevo texto constitucional.

b. En contra de una nueva:

- No es verdad que se oponga a la evolución económica, cultural y política del país;
- Sólo basta reordenar y actualizar su texto para ir adaptándola a los cambios y necesidades sociales que el pueblo reclame para no condenarla a desaparecer;
- Que las reformas que se le incorporen no deben restringir, o desaparecer las decisiones políticas fundamentales que forman la columna vertebral del sistema constitucional y político del país, tales como el catálogo de derechos fundamentales, el sistema de distribución de funciones de los órganos del Estado y los mecanismos de control del poder político.

En 1921 con el gobierno del presidente Álvaro Obregón se dio inicio con la interminable serie de reformas a la Constitución, al modificarse el artículo 14 transitorio y el 73. Con el primero se suprimía la Secretaría de Justicia y en el segundo se modificó la facultad expresa del Congreso de la Unión en su fracción XXVII para «establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios».

Sin embargo, el 19.92% de las reformas que ha tenido la Constitución se realizaron durante el gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, quien cambió 110 de sus artículos, lo que hace de dicho sexenio como el periodo con más modificaciones. Calderón decretó cambios aprobados

² El último artículo reformado de la Constitución por decreto de esa fecha fue el 11, párrafo segundo por el que se establece que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo; y señala que el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales.

por el Congreso de la Unión a 25 artículos en 2007; 20, en 2008; 13, en 2009; dos, en 2010; 28, en 2011, y 22, en su último año de gobierno.

Después de la administración del ex presidente Calderón en la que se han hecho hasta ahora el mayor número de modificaciones a la Constitución, le sigue el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, con 77 artículos reformados y en tercer lugar se encuentran las que se hicieron durante el gobierno del fallecido Miguel de la Madrid Hurtado, con 66 artículos modificados.

En estas fechas en vísperas de conmemorar en el 2017 el centenario de la Constitución de 1917 y debido a la inmensidad de cambios que ha sufrido su contenido, es preciso recordar que una Constitución después de haber sido creada por el Poder Constituyente puede y debe ser modificada, ya que como se estableció en el artículo 28 de la Constitución francesa de 1793: «un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras».

El Poder Constituyente Originario, también llamado fundacional, es el que crea la Constitución; una vez cumplido su objetivo desaparece, pero como su obra precisa continuidad, deja un órgano que se encargue de suplir sus deficiencias y de encarar los nuevos problemas que se presenten, a este órgano se le llama poder revisor o reformador de la Constitución, también se le designan denominaciones como Poder Constituyente derivado, instituido o permanente.

Así pues, el poder reformador de la Constitución es otro de los atributos de la soberanía, el que sigue en orden al Poder Constituyente, por lo que siguiendo al profesor Mario de la Cueva se define como «aquel poder inherente al pueblo o nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a la Constitución creada por el poder constituyente.»³

El Poder reformador es un órgano especial conformado por las generaciones vivas titulares de la soberanía, que se encuentra situado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos. Está por debajo del Poder Constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos a los cuales puede alterar. Lo anterior, se ejemplifica de la siguiente manera:

Postulado lógico hipotético de tipo normativo:

³ De la Cueva, Mario, *Teoría de la constitución*, 2a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 147.

«es Derecho todo lo que sea creado por un órgano de poder primario u originario»⁴

Poder Reformador

N.H.F Ejecutivo

Soberanía Poder Constituyente Constitución = Poderes Legislativo

Pueblo Constituidos

Judicial

Conforme a la teoría constitucional una Constitución únicamente debe contener por un lado el elenco de derechos fundamentales a favor de todas las personas que se encuentren en el territorio de un país y por otro lado los principios básicos para la organización del poder público, tales como la forma de Estado y de gobierno, la división u organización del poder político contenidos en las llamadas normas esenciales o cláusulas *pétreas*⁵.

Pues bien, a pesar de que nuestra Constitución se considera rígida al contener un procedimiento de reforma agravado previsto en el artículo 135 distinto y sin relación con el previsto por los diversos 71 y 72 establecido para la creación y modificación de las leyes secundarias⁶, la realidad nos ha demostrado que materialmente estamos ante una Constitución flexible debido a los múltiples cambios que ha tenido desde su promulgación. Con tantas modificaciones lo único que se ha logrado es tener una de las constituciones con más reformas en todo el mundo y una de las más detallistas y extensas⁷. Lo anterior se debe a que la mayoría de sus reformas son pro-

⁴ Vid., Terán, Juan Manuel, *Filosofía del derecho*, 14a. ed., México, Porrúa, 1998, *passim*.

⁵ ¿Puede el poder reformador establecido en una Constitución democrática reformar el sistema democrático? La respuesta es necesariamente negativa, ya que cambiar la fundamentación misma del sistema equivale casi a un golpe de Estado, es decir, la nueva Constitución no democrática no puede tener su fundamento en la Constitución democrática que se encuentre vigente.

⁶ Una Constitución no es Constitución si puede ser reformada múltiples veces a través del procedimiento ordinario de la misma manera que sucede con una ley ordinaria. Si esto ocurre la Constitución no es Constitución, es una ley. De ahí que, la reforma constitucional es una institución exclusivamente de la norma fundamental. Sólo la Constitución dispone de cláusulas de reforma. Por tanto, para que una Constitución rígida y escrita se vaya adaptando a los cambios sociales hay que acudir al poder reformador, el cual debe estar regulado por ella misma, por tanto, de manera que la reforma sea difícil, pero no imposible, esto es, hay que procurar dar estabilidad sin impedir el cambio.

⁷ Los artículos «kilométricos» que reflejan el excesivo detalle en cuanto a la materia que regulan son por ejemplo el 2, 6, 20, 27, 41, 72, 73, 99, 107 y 123.

ducto de las conquistas del partido que en ese momento se encuentra en el poder.

En ese sentido, es interesante lo que Carbonell refiere en relación a los efectos de inestabilidad que genera la sorprendente reformabilidad de nuestra Constitución, a saber:

Sobre la utilidad y pertinencia de tales reformas no hace al caso pronunciarse en este momento, pero ya la cantidad enorme de ellas hace presuponer sobre su escaso éxito. Esto en sí mismo no es que sea especialmente catastrófico, si no fuera porque, junto con esta «motorización» de las reformas constitucionales, ha operado una importante pérdida de la fuerza normativa de la propia carta fundamental.

Al ser las reformas constitucionales expresión de necesidades políticas coyunturales o la simple incorporación al texto constitucional de un programa de gobierno, tan pronto como han mudado tales necesidades o se ha cambiado de programa, se ha recurrido sin más al expediente de la reforma constitucional, y se ha debilitado con ello la confianza en el contenido y permanencia de la Constitución. Se ha perdido la «identidad constitucional», y se ha suprimido totalmente la tensión benéfica y necesaria entre la norma constitucional y la realidad política⁸.

Si bien es cierto que las constituciones rígidas son precisas y estables en contenido, también lo es, que revelan cierta incapacidad para incorporar a su texto los urgentes cambios que reclama una muy variable realidad. La misma elasticidad de las constituciones flexibles, por el contrario, las hace adaptarse más fácilmente a dichos cambios; sin embargo, una Constitución que todo el tiempo se está reformando y que contiene una regulación minuciosa y detallada de una diversidad de temas lo único que hace es generar más problemas que soluciones, toda vez que por una parte dificulta su conocimiento a la ciudadanía, y por otro lado hace más compleja su interpretación por parte de los miembros del Poder Judicial, en virtud de que los juzgadores no pueden emitir sus resoluciones a partir de principios rectores que deberían ser inalterables, sino que por el contrario tienen que obedecer contenidos minúsculos que en la mayoría de las veces se encuentran muy mal redactados.

En esa tesitura, a casi poco menos de ocho meses para que la Constitución de 1917 llegue a ser centenaria no todo su contenido cumplirá el siglo de vigencia. De los 136 artículos que la conforman, sólo 27 han permanecido intactos ajenos a la voluntad del constituyente derivado⁹; en

⁸ Carbonell, Miguel, Constitución, *Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM/IJ, 2004, págs. 102 y 103.

⁹ Los artículos que hasta la fecha han permanecido intocados son el 8, 9, 12, 13, 23, 38, 39, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 80, 81, 86, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136.

consecuencia, consideramos que se trata de una buena oportunidad para preguntarnos si con tantos cambios y vaivenes, realmente contamos con una Constitución sólida, vigente y vigorosa, a la altura de los sistemas más democráticos del mundo, o bien reflexionar sobre el tipo de Constitución que queremos y sobre el papel que necesitamos que juegue en el presente y el futuro del país, pues considero que el proyecto de Estado plasmado por el constituyente originario de 1917 todavía es viable, aunque es necesario ajustar las estructuras del gobierno para lograrlo.

Respecto a la discusión sobre si es o no conveniente elaborar una nueva Constitución, creemos que no hace falta llegar a tal extremo, toda vez que los principios revolucionarios que transformaron la realidad social mexicana contenidos en ella y que conforman la columna vertebral de la misma siguen todavía vigentes. Nuestro país no necesita una nueva Constitución ni que a ésta se le sigan haciendo más «reformas estructurales» neoliberales. En lugar de seguir engordándola con tantas modificaciones que lo único que hacen es derogar y matizar cada día más el legado de la Revolución mexicana, consideramos que deben construirse los caminos adecuados para simplemente cumplir y hacer cumplir el enorme elenco de derechos contenidos en ella.

Estamos seguros que no cabe la menor duda de la forma de Estado constitucional de derecho —y ahora hasta se habla de Estado convencional de derecho— que se ha adoptado en la actual Constitución mexicana y siendo ésta corta o larga, general o detallista, llegó a la historia del país para quedarse, lo cual debe ser motivo de celebración en estos sus primeros cien años de vida aun cuando en términos generales la sociedad de 1917 ya no sea la misma en el 2017.

Ahora bien, en cuanto a las llamadas «reformas transformadoras» llevadas a cabo recientemente a la Constitución se encuentran la realizada en materia penal de 18 de junio de 2008; la integral en materia de derechos humanos y amparo de 2011, las cuales se realizaron durante la administración del ex presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y las 11 reformas —producto del llamado Pacto por México— que hasta ahora lleva el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y que se han catalogado como de las más controvertidas en la historia contemporánea de México.

De tales reformas haremos un pequeño recuento, a saber:

1. La reforma en Materia Penal producto de los esfuerzos y reclamos que se le hacían al viejo sistema de justicia penal inquisitivo mixto se consensó de manera coordinada una iniciativa de reforma de justicia penal integral, la cual estuviera de acuerdo con un Estado Democrático de Dere-

cho. Es así como el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma en materia de Seguridad y Justicia a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII y 123 fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con dicho decreto de reforma constitucional, el procedimiento penal mexicano sufre un giro de trescientos sesenta grados pasando de un sistema inquisitivo mixto a un sistema de justicia penal acusatorio adversarial y oral.

De la lectura a la exposición de motivos en materia procesal penal se advierte que el nuevo sistema acusatorio penal mexicano tiene entre otras las siguientes cuatro bondades más importantes: a) que es un sistema garantista, en el que se respetan los derechos de la víctima, del ofendido y del imputado, partiendo de la presunción de inocencia; b) que se rige por los principios de publicidad, contradicción¹⁰, concentración, continuidad e intermediación, los cuales dan sentido y razón de ser al procedimiento penal y que posteriormente son definidos por los diversos 4 a 14 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014¹¹; c) que tiene las características de acusatoriedad y oralidad; y, d) que se establecen tres clases de jueces, a saber: el juez de control, el juez de la causa o de juicio oral, y el juez de ejecución de sanciones¹².

¹⁰ El principio de contradicción constituye la columna vertebral de todo el sistema de justicia penal acusatorio adversarial, en virtud de que garantiza la igualdad procesal entre las partes establecida en el artículo 20, apartado A, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se deduce de la Tesis Aislada 1a. CCXLVIII/2011 (9a.), Décima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, Materia Penal, pág. 291; IUS: 160185, de rubro: *SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. TEORÍA DEL CASO*.

¹¹ El Código Nacional de Procedimientos Penales, sustituye tanto al Código Federal de Procedimientos Penales y a los 32 códigos procesales penales de cada una de las entidades federativas, toda vez que es aplicable en todo el país, tanto para los delitos federales, como para los del fuero común, con el objeto de uniformar las nuevas normas en la investigación y procesamiento de las conductas delictivas.

¹² El juez de control es quien, en forma inmediata y por cualquier medio, resuelve las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, cuidando siempre que se respeten los derechos humanos de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho. El juez de la causa o de juicio oral es quien se hace cargo del asunto una vez que el imputado es vinculado a proceso, hasta la emisión de la sentencia correspondiente. El juez ejecutor es el encargado de vigilar y controlar la ejecución de la pena impuesta por el juez de la causa.

2. La reforma integral en Materia de Derechos Humanos y Amparo¹³ que implica un avance importante y considerable en el reconocimiento de los derechos protegidos en el marco del derecho internacional al dejar atrás el tabú de las intocables y anticuadas garantías individuales, dando ahora posibilidades más claras de justiciabilidad a los derechos humanos en México.

También dentro de dicha reforma se cambia el Capítulo I del Título Primero de la Constitución, antes denominado «De las Garantías Individuales»¹⁴ y ahora «De los Derechos Humanos y sus Garantías», con lo cual ahora se diferencia claramente en el artículo 1° a los derechos humanos y sus mecanismos protectores, además de que se cambia el término individuos, por el de persona, que tiene un significado más incluyente¹⁵.

En el primer párrafo del referido artículo primero se amplía el catálogo de derechos fundamentales contenidos en la Constitución y a la par se desarrollan nuevas garantías jurisdiccionales de protección a tales derechos.

Por su gran impacto en todo nuestro sistema jurídico, es de resaltar el reconocimiento que se hace de la jerarquía de los tratados, los que junto con la Constitución conforman el nuevo bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para la interpretación normativa, la cual debe hacerse favoreciendo a las personas la protección más amplia de sus derechos fundamentales¹⁶.

El principio *pro homine* o principio pro persona, incluido explícitamente en el artículo 1°, párrafo tercero de la Constitución implica que la

¹³ Efectuada mediante dos decretos históricos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente.

¹⁴ La expresión “garantías individuales”, que anteriormente se utilizaba para referirse a los derechos fundamentales, tiene su origen en el pensamiento ilustrado. Con el nacimiento de las Constituciones escritas a finales del siglo XVIII y principios del XIX, época en la que se consideraba que tales derechos fundamentales quedaban garantizados por el simple hecho de encontrarse establecidos en la Constitución, es decir, que debido a su positivización en el texto constitucional se garantizaba por sí misma su vigencia u obediencia por parte de los gobernantes para con los gobernados.

¹⁵ No obstante la gran trascendencia de la reforma, resulta equivocada la denominación al considerar como similares los derechos fundamentales con los derechos humanos y sus garantías ya que, es de explorado derecho, que una vez positivizados los derechos humanos adquieren el rango de derechos fundamentales, tal como lo enseña Peces-Barba, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III, 1999.

¹⁶ La expresión bloque de constitucionalidad, fue puesta en circulación en Francia a mediados de los años setentas por Louis Favoreu en un trabajo en el que explica la Decisión D-44, de 16 de julio de 1971, emitida por el Consejo Constitucional francés.

interpretación y aplicación de los tratados y normas internas en materia de derechos humanos siempre será de la manera que más favorezca a sus titulares. Dicho principio se basa en un método «humanitario» lo que otorga a la interpretación y aplicación de las normas convencionales una dinámica de expansión permanente¹⁷.

En ese sentido, se fortalece el juicio de amparo como instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución ampliando su alcance de protección.

Respecto a los organismos protectores de derechos humanos (CNDH, la CDHDF y las correspondientes de los estados) en el artículo 102 se establece la obligación de las autoridades de responder a las recomendaciones que les hagan. En el mismo precepto se establece como facultad de la CNDH la concerniente a llevar a cabo investigaciones sobre hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, facultad que antes tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. La reforma en Materia Laboral que fue la primera en aprobarse en el gobierno de Enrique Peña Nieto, la cual fue reclamada su promulgación después de 42 años desde que entró en vigor la actual Ley Federal del Trabajo de 1 de mayo de 1970¹⁸.

Con el decreto de reforma se realizaron 363 modificaciones a 226 artículos de la Ley Federal del Trabajo; se incluyeron 57 nuevas disposiciones, se adicionaron 43 preceptos con nuevos párrafos y fracciones y se derogaron 37 artículos en forma total o parcial. Y es que las más de 24 reformas que había tenido antes de noviembre de 2012¹⁹ no habían sido suficientes para afrontar los retos de este nuevo siglo.

En el derecho comparado se ha pretendido explicar que la expresión bloque de constitucionalidad implica la ampliación del parámetro de control, esto es, de las normas a partir de las cuales pueda determinarse la validez o invalidez de las normas con rango de ley.

¹⁷ Vid., Nikken, Pedro, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos. Su desarrollo progresivo*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 100 y 101.

¹⁸ El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la misma, el cual entró en vigor el 1 de diciembre de 2012. El 7 de julio de 2016 se publicó la reforma constitucional con la que se desaparecen las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, con el objeto de migrar la justicia cotidiana en materia laboral a cargo de Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito; además, se crea un Órgano Conciliador de jurisdicción optativa.

¹⁹ Entre las cuales destacan la realizada en 1998, sobre la nacionalidad y la de 2006, en la que se establecieron los llamados «fines de semana largos».

Sin embargo, a tres años de haber entrado en vigor la reforma laboral podemos decir que la misma nació con mala estrella o, mejor dicho, estrellada, toda vez que no ha resultado tal y como se propuso en la iniciativa y exposición de motivos.

La reforma fue resultado del poderío que representa el factor real de poder de los grupos empresariales más que del racionamiento de una de las partes, en contubernio con el entonces jefe del Ejecutivo Federal Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, toda vez que basta con echar un vistazo a los artículos objeto de la reforma para darse cuenta que favorecen al sector empresarial los que no fueron realmente cuestionados por aquella débil y cuestionada oposición, al menos en el Poder Legislativo.

Con la mencionada reforma desaparecieron las ideas sociales que inspiraron a los genios creadores de la Ley Federal del Trabajo de 1931, tales como Enrique Delhumeau, Práxedes Gamboa y Alfredo Iñárritu, que cumplieron con el encargo que les hiciera el presidente Emilio Portes Gil, las cuales fueron complementadas con las aportadas por don Mario de la Cueva y de la Rosa, en 1970 y Alberto Trueba Urbina por conducto de su hijo Jorge Trueba Barrera, en 1980 y que fueron sustituidas por las actuales normas que se encuentran muy alejadas de los principios fundamentales como el de estabilidad en el empleo generando los llamados contratos a prueba o por tiempo fijo que sólo favorecen la exigencia patronal de contratar sin riesgos con absoluta libertad para dar por terminadas las relaciones laborales, sin ningún tipo de responsabilidad para el empleador.

4. La reforma Hacendaria que ha sido la más debatida y prácticamente todo el sector privado está en su contra. Hay dos puntos que gravitan sobre ella y que probablemente en un futuro sean echados para atrás: el cobro de intereses a las utilidades y los impuestos para inhibir el consumo. Esta reforma ocasionó que, por primera vez en décadas, el sector privado se enfrentara al Poder Ejecutivo Federal.

5. La reforma Financiera fue propuesta y aprobada con el fin de que los hogares y las empresas en México cuenten con más y barato crédito. Incluso integra mecanismos para que se estimule el ahorro y en un futuro puedan descender las tasas de interés que se cobran a los usuarios.

6. La reforma en Materia de Transparencia busca otorgarle autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y aumentar sus facultades, además de que, según la Presidencia de la República, facilita la evaluación del trabajo de los servidores públicos y fomenta la rendición de cuentas.

7. La reforma Educativa que al parecer busca garantizar el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para triunfar en un mundo globalizado.

8. La reforma Energética es sin duda alguna la que más expectativas ha creado, al grado de que se prevé que sea el pilar del crecimiento económico en los próximos años. Según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, esta reforma atraerá inversiones por 70 mil millones de dólares. Sin embargo, sus últimos análisis señalan que sus resultados se verán hasta dentro de uno o dos años. Los mexicanos, por su parte esperan que se cumpla la promesa de reducir los precios de la electricidad y los combustibles.

9. En Materia Política-Electoral la cual tuvo como propósito consolidar el sistema democrático al promover una mayor colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, fomentar la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre, equidad y transparencia a los comicios. La creación del Instituto Nacional Electoral (con la desaparición de los institutos electorales estatales) apenas será probada en las próximas elecciones.

10. La Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión efectuada en junio de 2013 que, al añadir un largo listado de requisitos para poder ser nombrado como integrante de los órganos reguladores en la materia, tiene como objetivo fomentar la competencia y reducir los precios de los servicios. De manera inmediata influyó en que Carlos Slim tuviera que deshacerse de activos. Una de las promesas es que habrá más tecnología al alcance de todos.

11. La promulgación de la nueva Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al día siguiente del mismo mes, la cual viene a complementar la reforma que se hizo en 2011 a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha ley que en gran medida recoge los diversos criterios jurisprudenciales que respecto a la materia procesal del amparo había emitido el Poder Judicial de la Federación, por conducto de los órganos encargados de la emisión de jurisprudencia. Dentro de las figuras jurídicas más relevantes que contempla la nueva ley se encuentran el interés legítimo, el amparo adhesivo, la creación de los Tribunales Plenos de Circuito, el amplio concepto de autoridad para efectos de amparo al incluirse a los particulares como responsables, la modificación en materia de suplencia de la deficiencia de la queja, entre otras.

En ese sentido, la nueva Ley de Amparo fue sugerida como el mecanismo más eficaz para evitar o corregir los abusos de los poderes públicos. Sin embargo, muchos abogados consideran que mantiene muchos claroscuros, mientras que la Asociación de Bancos de México consideró arbitraria la modificación al artículo 129 fracción XI de la Ley de Amparo, porque deja indefensos a los bancos. Otros sectores afectados podrían ser los concesionarios, en general.

12. El Código Nacional de Procedimientos Penales complemento a la reforma constitucional en materia de justicia procesal penal de 2008, el cual establece a detalle el objeto del proceso, la presencia física del juzgador, la prueba incorporada para su valoración, la imparcialidad del juzgador, la carga de la prueba del acusador, el derecho de asistencia de las partes ante el juzgador, el derecho al procedimiento abreviado, el convencimiento del juez para condenar, la prohibición de dar valor probatorio a la prueba obtenida ilícitamente o con violación a derechos humanos, se deja atrás la prueba documental con pleno valor probatorio, casi sacramental, se da prioridad a las pruebas testimoniales, las videograbaciones, la reconstrucción de hechos, el nuevo papel que desarrolla el Ministerio Público como el ente orientado por la ciencia y la objetividad, cuyas actuaciones son sometidas al control horizontal de las partes procesales bajo el principio de contradicción, y bajo el del juez de control. De igual forma se incorporan figuras novedosas como la del asesor jurídico y el consultor técnico, entre otras muchas novedades que sería prolijo mencionar.

13. La Reforma en Materia de Competencia Económica tuvo buena acogida por parte del sector privado y de los organismos sociales, pues regula la relación entre las empresas para asegurar una sana competencia, que se traduzca en mayor variedad de productos y servicios a mejores precios.

Las referidas reformas traen como resultado muchas esperanzas y promesas a futuro, pero poca aplicación en el corto y mediano plazo dado que aún no se ha consolidado la etapa de implementación. Los dos grandes retos que presentan son en materia de crecimiento económico y enfrentar la gran inseguridad que se vive en todo el país. Sobre el tema de la inseguridad, el presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Claudio X. González Laporte es muy claro: «Tenemos que ser realistas, el tema de seguridad no se va a resolver de un día para otro, va a tardar porque es un asunto muy serio, que tiene que ver con drogas. México es un país de tránsito, que está ligado con el alto consumo de drogas en Estados Unidos, además de impunidad y corrupción. Si fuimos capaces de hacer un cambio en el Pacto por México, incluyendo una reforma energética que todos creí-

mos que sería imposible, tenemos que hacer lo mismo con el tema de inseguridad. Hagamos un Pacto por México con respecto a la inseguridad».

En este sentido, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Gerardo Gutiérrez Candiani, también considera que la inseguridad es uno de los principales retos: «para que la implementación de las reformas tenga el resultado deseado, se requiere de un marco jurídico e institucional sólido que ofrezca certidumbre a los agentes económicos y a la población en general. La inseguridad es un cáncer que está acabando con el país».

Para finalizar el presente ensayo, resulta conveniente mencionar respecto al carácter de Constitución abierta que debemos tener, toda vez que toda Constitución moderna que se precie de ser democrática debe tener un mínimo de apertura, es decir, necesariamente tiene que dar cabida a las diferentes ideologías que se puedan ir presentado en el transcurso de su vida, de modo tal que debe permitir «un ámbito de libre acción política»²⁰. Al respecto, dice Carbonell que:

En términos prácticos, la apertura constitucional tiene relevancia, por lo menos, en dos aspectos importantes:

A. En el momento de crear una nueva Constitución, el constituyente debe perfilar los márgenes suficientes de movilidad política del Poder Legislativo para que, sin dejar de prever «el orden fundamental de la sociedad», no impida la convivencia de distintas concepciones políticas dentro de su marco, porque de lo contrario puede llevar a la necesidad de acudir con frecuencia a la reforma constitucional o, lo que es peor, al distanciamiento entre realidad política y Constitución, lo que a su vez puede producir una pérdida de la fuerza normativa de la misma, y

B. Al interpretar las leyes y la propia Constitución, los órganos de la jurisdicción constitucional deben preservar por vía hermenéutica y no limitar los márgenes de apertura constitucionalmente previstos, debiendo considerar constitucionales todas aquellas leyes cuyo texto permita hacer una interpretación constitucionalmente adecuada y deberá declarar la inconstitucionalidad únicamente en los casos «en los cuales resulta lesionado aquello que la Constitución inequívocamente protege»²¹.

Tenemos en México la gran fortuna de contar con una Constitución emanada de una de las pocas revoluciones sociales exitosas del siglo XX; en consecuencia, debemos actualizar en el México de hoy las luchas de los caudillos de la revolución como Emiliano Zapata, Doroteo Arango Arámula mejor conocido como Francisco Villa, Francisco Indalecio Madero y Lázaro Cárdenas del Río.

²⁰ Jiménez Campo, Javier, «Interpretación de la Constitución», en *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, pág. 3686.

²¹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, supra, nota 8, pág. 184.

Cierto es que los enemigos a vencer son distintos, pero la causa y el objetivo son los mismos y ello sólo se logra con la lucha constante del gran pueblo mexicano en defensa de sus derechos y a favor de la vigencia de la Constitución.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM/IIJ, 2004.
- De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., México, Porrúa, 2008.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento jurídico mexicano*, 2a.ed., México, Porrúa, 2011.
- Jiménez Campo, Javier, «Interpretación de la Constitución», en *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995.
- Nikken, Pedro, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos. Su desarrollo progresivo*, Madrid, Civitas, 1987.
- Peces-Barba, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III, 1999.
- Terán, Juan Manuel, *Filosofía del derecho*, 14a. ed., México, Porrúa, 1998.

Los límites electorales de la Constitución del 1917

JORGE M. GALVÁN

REFORMA INSTITUCIONAL Y EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA

La profunda y acelerada transformación en los niveles y los mecanismos del ejercicio del gasto social en México desde finales de la década de los ochenta ha otorgado la oportunidad de estudiar en el siglo XXI a la política social en una sociedad que transitó de un Estado patrimonial a uno liberal-democrático durante el siglo XX. El Estado mexicano del siglo XX ha sido caracterizado como un Estado de Bienestar trunco con presencia de políticas sociales clientelares durante la época del partido hegemónico. Esta realidad comenzó a cambiar aceleradamente a partir de la crisis de la deuda de los ochenta con la coyuntura para consolidar una burocracia administrativa que sustentara la política social alejada de las funciones redistributivas que ejercía el Partido a costa del Estado debido a su debilidad institucional. De acuerdo con Kitschelt y Wilkinson (2006) una relación clientelar de intercambio está caracterizada por: (i) *un intercambio directo contingente que concierne bienes de los cuales quienes no participan en el intercambio pueden ser excluidas;* (ii) *dichos intercambios se vuelven viables desde la perspectiva de las políticas si sus votantes responden en una forma predecible ante incentivos clientelares sin oportunismo excesivo ni gorroneo (free-riding);* (iii) *las políticas pueden invertir en estructuras organizacionales para monitorear y reforzar intercambios clientelares.*

Se observan cuando menos dos fuerzas que promovieron la aparición de programas clientelares durante el siglo XX en México: la debilidad de una estructura burocrática que controlara el gasto social y el diseño constitucional mexicano de 1917.

Quienes redactaron la Constitución de 1917 obviaron un proceso fundamental en toda democracia, el mecanismo a través del cual se promovería el ejercicio del voto. Como se detalla más adelante, este hecho fundamental obviado por el Constituyente mexicano no es particular de nuestro país sino un fenómeno compartido por los constituyentes liberales en Occidente, marcadamente en aquellos países que carecen de una robustez institucional que promueva tanto la participación del pueblo como que

sustente una burocracia administrativa del gasto social y, por lo tanto, promueva la aparición del clientelismo.

Tanto la Ley Electoral de 1916 como la de 1918, determinan los límites de la actuación de los partidos políticos en cuanto a su comportamiento durante el proceso pero no median sobre su participación en la promoción del voto. No es sino hasta la aparición de las leyes electorales de 1946 y 1977 que observamos un avance en la materia. Más tarde con la creación del Instituto Federal Electoral, una de las obligaciones implícitas de los partidos políticos en la redacción del texto constitucional de 1917, a decir la promoción del voto, se comparte con el nuevo Instituto.

El Instituto Nacional Electoral como órgano responsable de la organización de las elecciones federales comparte con los partidos políticos la promoción del voto. No resulta casualidad que a la par de la construcción de una administración burocrática que sustentara el gasto social a partir de 1992, apareciera también un órgano de promoción del voto que compartiera la tarea con los partidos políticos. La creación de burocracias estatales, tanto de gasto social como de promoción electoral, responde a la aparición del fenómeno del clientelismo asociado con la vertiginosa expansión del voto ocurrida en 1917. La falta de previsión de la aparición del clientelismo como mecanismo primitivo de promoción del voto en una democracia joven no resulta sintomática ni privativa de México y es compartida por otras democracias en donde los constituyentes, motivados por los sobresaltos revolucionarios, resultaron incapaces de encauzar la expansión del sufragio a través de burocracias estatales robustas para que la voz del pueblo se tradujera en bienestar social y la transformación de las condiciones materiales de vida. Por el otro lado, los constituyentes abrieron la posibilidad para incentivar el control político y social desde el Estado obviando mecanismos de control de gasto social y de promoción del voto desde éste y no desde los partidos políticos.

En la década de los noventa, al modificar las reglas para la asignación de bienes públicos y de proyectos de infraestructura social, el Estado mexicano adquirió funciones otrora ejercidas por el partido hegemónico; esto tuvo un impacto fundamental en la reducción de la pobreza y el combate al hambre. Las transformaciones en la política social fueron resultado de una serie de negociaciones entre el Presidente, el Partido y la oposición en un contexto de transición democrática acelerada por la Reforma Política de 1977.

El proceso reformista de la política social en México iniciado a finales de la década de los ochenta promovió la focalización de recursos en las

personas en condición de pobreza, la reducción de la discrecionalidad en la administración y asignación de fondos y la coparticipación descentralizada de órdenes de gobierno y participación comunitaria en la consolidación y asignación de fondos. Este proceso generó el paso de programas clientelares hacia programas de asistencia social basados en capacidades.

EL CLIENTELISMO Y LAS ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DEL VOTO

El Estado de Bienestar fue fundamental para la reducción de la pobreza en el mundo. Las presiones de grupos de interés y minorías potentadas fueron atemperadas por el diseño colectivo de políticas sociales que surgieron a partir de presiones competitivas desde la sociedad, provistas por resultados electorales y mecanismos de democracia directa frente a las tentaciones patrimonialistas del Estado liberal. La disminución de la pobreza y la eliminación del hambre son posibles siempre y cuando existan los diseños institucionales alineados con una burocracia administrativa robusta y mecanismos democráticos de participación y rendición de cuentas.

El diseño institucional de programas sociales es relevante toda vez que reduce la probabilidad de discrecionalidad, entendida como la característica de las transferencias o asignaciones de recursos que no son administradas por burocracias estatales apegadas a Derecho. Los programas sociales con poca discrecionalidad están caracterizados por contar con asignaciones basadas en criterios públicos, previamente definidos, socializados, observables, cuantificables y no reversibles de elegibilidad en los que se prohíbe el retiro a menos que la beneficiaria de la asignación no cumpla con dichos criterios.

Todo programa social, en tanto forma parte de cierto tipo de Estado liberal democrático (como el diseñado por el Constituyente de 1917), con criterios de expansión de capacidades del pueblo, es un programa político que debe sustentarse sobre burocracias más o menos robustas. Todo gasto social, al formar parte de la herramienta política por excelencia, el presupuesto, es político. Asumir la existencia de estructuras burocráticas estatales «despolitizadas», en tanto dependientes de órganos conformados por «técnicos expertos» que asuman la responsabilidad de redistribución de recursos y riqueza desde el Estado, significa apelar a una ideología particular que no fue sino la misma que en primer momento motivó la secularización del Estado y hoy sacraliza al mercado. Bajo la lógica política de la creación del Estado, resulta por demás absurdo asumir que éste cuente con estruc-

turas «despolitizadas», cuando sí pueden ser patrimonialistas bajo signos e ideologías que sustenten un proyecto político particular como lo fue el de la desaparición del Estado de Bienestar en detrimento de las mayorías pobres y con hambre y en beneficio de minorías ricas y potentadas.

En los días mozos del análisis social empírico, quienes estudiaban los niveles de votación (Merriam y Gosnell, 1924; Gosnell, 1927; Boechel, 1928; Tingsten, 1937) tomaban como elemento exógeno el hecho de que los niveles de participación serían altos cuando se presentaban asuntos de vital importancia. Bajo esta óptica se responsabilizaba de los niveles de participación a los partidos políticos por fallar —en cuanto a que no presentaban este tipo de asuntos durante el proceso electoral—, en observar al fenómeno de participación desde el punto de vista de la persona que asistía o no a ejercer su voto.

No fue sino hasta la introducción del enfoque del «rational choice» que se comenzaron a explicar comportamientos políticos como el asistir o no a votar a partir de los beneficios individuales que las personas recibían por el hecho de hacerlo (Riker y Ordeshook, 1968). Cuales fueran los beneficios que alguna persona pudiera recibir como consecuencia de las políticas adoptadas o bloqueadas por el resultado electoral, esos beneficios se disfrutarían si la persona votara o no debido a que en el margen su voto tendría un peso pequeño para definir la elección, por lo tanto, argumentaban que una persona votaría o no si es que recibía un beneficio material o no de hacerlo.

Posteriormente a estas teorías, quienes estudiaban niveles de participación electoral prestaron mayor atención a los beneficios que los electores pudieran obtener a partir de escenarios políticos distintos. Se concentraron en el hábito del voto durante sus años de formación. A partir de estas ideas Verba y Nie (1972) desarrollaron el modelo base de participación que era explicado por el nivel de ingresos, ocupación laboral y educación. Este enfoque ha dominado en buena medida la explicación de participación individual hasta el día de hoy (Wolfinger y Rosenstone, 1980; Parry, Moiser y Day, 1992; Rosenstone y Hansen, 1993; Verba, Schlozman y Brady, 1995; Wernli, 2001). Recientemente, al modelo base se le ha sumado el modelo de movilización de voto que toma en consideración el hecho de que las personas en una democracia pueden ser movilizadas por partidos, grupos de interés o candidatas (Rosenstone y Hansen, 1993; Verba, Schlozman y Brady, 1995). Estas teorías, aunado al hecho de que el Constituyente de 1917 designó de manera implícita la responsabilidad de movilización del voto a los partidos políticos, nos permiten elaborar un marco conceptual a partir del cual explicar la aparición del clientelismo en México como

consecuencia de las limitaciones institucionales y burocráticas en el México posrevolucionario.

Con la intención de probar la persistencia de la lógica de la asignación discrecional de fondos de gasto social en México durante la segunda década del siglo XXI, la teoría presentada se sustenta sobre los modelos de oscilación y lealtad partidista en la literatura (Cox and McCubbins, 1986; Lindbeck and Weibull, 1986; Dixit and Londregan, 1996; Stokes, 2005; Nichter, 2008; Zarazaga, 2011). Basado en el enfoque de Magaloni (2007), la lógica de la distribución discrecional de recursos aquí presentada considera la lealtad partidista como condicional y endógena, además de considerar que existen distintas estrategias de movilización del voto que permite discernir entre votantes leales y detractoras para la focalización de la inversión de gasto con fines electorales.

La persistencia de la condición de pobreza reduce la prominencia de la ideología ante la respuesta positiva de la población en condición de rezago educativo ante incentivos materiales provistos por las maquinarias electorales. Dado el enfoque en el que los partidos políticos ejercen funciones de movilización electoral, y ante la paradoja del requerimiento de votos para que la democracia siga funcionando, frente a las necesidades de un electorado recientemente reconocido en derecho y carente de funcionamientos, los incentivos se alinean de tal forma en que el clientelismo produce que las lealtades electorales en juego disten de ser exógenas. Por este motivo, el enfoque aquí presentado asume las lealtades en el intercambio electoral como endógenas. Sugiere que las lealtades, dada la presencia de un Estado con burocracias administrativas débiles para ejercer el gasto social, son construidas con base en incentivos materiales y, por lo tanto, condicionales en tanto pueden ser retiradas o reiteradas. Los incentivos materiales resultan efectivos en términos de rentabilidad electoral toda vez que están sustentados en relaciones estables y perdurables de clientelismo, y no meramente en la compra directa del voto durante las elecciones.

La relación clientelar, a pesar de ser una recíproca, y la de rendición de cuentas como se ha apuntado, termina siendo fundamentalmente asimétrica (Scott, 1979). La votante puede ser perjudicada con el retiro de beneficios toda vez que la estructura partidista detecte la desertión de su lealtad electoral, por lo que el miedo al castigo se vuelve creíble y una posibilidad real. En Estados con burocracias débiles en que los partidos capturan funciones de movilización a través del uso de instituciones del mismo, se asume que sólo los votantes leales reciben beneficios clientelares (Díaz-Cayeros, et al., 2001; Magaloni, 2006), esto es lo que diferencia esencialmente al clientelismo de formas democráticas más complejas de

intercambio electoral. Este sistema promueve el uso y abuso de las élites sobre los votantes, a pesar del intercambio voluntario del voto a cambio de beneficios, pues existe discrecionalidad en el otorgamiento de los mismos.

Existe un amplio consenso entre investigadoras acerca del papel que desempeñó la política clientelar en el mantenimiento del PRI en el gobierno (Ames, 1970; Cornelius, 1975, 2004; Collier, 1992; Cornelius et al., 1994; Dresser, 1994; Fox, 1994). Así como lo explica Cornelius (2004):

Desde la creación del Partido en 1929 hasta el comienzo de los noventa, la movilización autoritaria de votantes fue el ingrediente clave del éxito electoral del PRI. Un bloque cada vez más decreciente pero aún así crucial de votantes, concentrado en los distritos menos desarrollados del país, votaban rutinariamente por el Partido en el gobierno como respuesta a presiones de caciques locales afiliados al PRI. Recompensas materiales particulares fueron usadas rutinaria y sistemáticamente a cambio de apoyo electoral.

La discrecionalidad es superada toda vez que se incorpore el fortalecimiento burocrático del gasto social en los Estados que carecen de éste. Las condiciones críticas de la economía mexicana junto con la acelerada pluralización del sistema con la Reforma Política de 1977, posibilitaron la reforma del gasto social en México para crear una burocracia administrativa fuerte que lo sustentara.

Antes de la crisis de la deuda de los 80's, el Partido Revolucionario Institucional fue capaz de distinguir a leales de detractores para distribuir beneficios aprovechando la debilidad institucional del Estado en el ejercicio del gasto social y obtener rendimientos electorales positivos. Esto sólo fue posible en México con un partido político que contaba con presencia de base en todo el territorio y con la capacidad operativa de adquirir funciones propias del Estado ante su debilidad burocrática. El PRI en México durante la etapa de Partido Hegemónico (1929-1992) hizo esto a través de operadores políticos profundamente enraizados en las comunidades, por ejemplo, los caciques rurales, maestros y líderes sindicales que pudieron ayudar al partido a diferenciar a los votantes leales al partido, al ser partícipes en eventos del mismo y si asistían a emitir su voto (Magaloni, 2006).

El régimen prerrevolucionario (el porfiriato) en México fue el beneficiario directo de los logros históricos de las Leyes de Reforma que secularizaron al Estado y sentaron las bases para el establecimiento de una burocracia administrativa cuando menos en papel, no así en la práctica en el siglo XIX.

Con las leyes liberales de Reforma, el Estado mexicano ya no trató de restringir al mercado como lo hiciera durante la Colonia sino que utilizó

los ingresos generados en la economía capitalista para financiar el desarrollo porfirista¹. En la organización de la vida política y económica del país, la adopción de políticas liberales trajo cambios que no se llevaron del papel a la práctica debido a la inoperancia de un Estado que no contaba con una burocracia administrativa que lo sustentara. Al dejar las instituciones sociales a las fuerzas del mercado, al no contar con instituciones robustas y al retirar la administración de la asistencia social de la Iglesia, las personas más necesitadas fueron las afectadas. Contrariamente a sus expectativas, las iniciativas jurídicas no lograron establecer un sistema de propiedad privada según lo calculado por los liberales, y mucho menos llevar el bienestar económico al pueblo. El motivo de este fracaso queda asociado con la debilidad institucional de ese Estado mexicano pretendidamente liberal.

Hacia mediados del siglo XIX, las políticas de beneficencia en México distaban de parecerse a algo de lo que se conoce hoy en día. A los liberales de la época les interesaba lograr cierta estabilidad política que fomentara el crecimiento de la economía. Esta realidad se refleja en la Constitución de 1857 donde no se considera prestación alguna de ayuda a las personas en condición de pobreza. La educación fue uno de los temas relevantes que ejemplifican la naturaleza de las políticas liberales frente a los asuntos de asistencia social o beneficencia. Los intelectuales liberales de la segunda mitad del siglo XX creían que el país prosperaría si las grandes mayorías recibían educación. La Constitución de 1857 define a la educación como gratuita, lo que resulta en infortunio es que no se especificara quienes eran sujetos a ser reconocidos con tal derecho ni tampoco se especificaba que el Estado tuviera un compromiso con su otorgamiento². En su mayor parte, las reformas administrativas porfiristas no indican cambios en cuanto a los puntos de vista sobre la caridad y la beneficencia de los liberales de las Leyes de Reforma.

El estallido de la Revolución en 1910 constituyó un golpe de realidad para el gobierno y la oligarquía, que descubrieron que las demandas de las grandes mayorías no habían sido cubiertas por la economía liberal cons-

¹ «Hasta el Siglo XIX, el Estado y el mercado habían sido dos realidades que se caracterizaban por frecuentes confrontaciones en las que el Estado intentó, con éxito, en la mayoría de las ocasiones, detener los impulsos móviles del mercado y someterlo a sus fines políticos y administrativos», Marcello Carmagnani, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

² Artículo 3º: «La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se debe expedir». F. Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...*

truida a partir de las Leyes de Reforma en el siglo anterior. El conflicto armado provocó un alza en los precios de los productos básicos, escasez de alimentos y la propagación de enfermedades y epidemias. Las personas en condición de pobreza fueron las más afectadas por el conflicto en este sentido³. En particular, fueron los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 los textos que mejor reflejarían las demandas no cubiertas previas a la Revolución.

Uno de los principales objetivos de la Constitución de 1917 fue el de crear un equilibrio entre la gente y élite; en consecuencia se estableció la base jurídica sobre la cual se edificaría entre 1920 y 1940 el «nuevo» Estado mexicano⁴. Las reformas crearon las bases para el establecimiento del Estado de Bienestar mexicano a partir del gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas en 1934. Los gobiernos posrevolucionarios hicieron relativamente poco para que se cumpliera el desarrollo de políticas de beneficencia a gran escala⁵; de ahí que requiriera apoyarse en maquinarias políticas que cumplieran con esta función. México no fue pionero en la introducción y expansión de un sistema de beneficencia en América Latina⁶. En este sentido, el caso de México cae en la categoría de alto desarrollo con un bajo esfuerzo en el ámbito de la beneficencia, por lo que se le considera como un Estado de Bienestar trunco.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, la primera Constitución social del siglo XX, el Estado mexicano reconoció su compromiso con la salvaguarda de derechos y garantías establecidas en su texto. Para llevar efectivamente los derechos del papel a la práctica, el Estado mexicano posrevolucionario carecía de una estructura administrativa lo suficientemente robusta y extendida en el territorio como para desarrollar los programas sociales necesarios para esta tarea. Ante este vacío burocrático, el Partido creado desde el gobierno se encargaría de desarrollar funciones propias del Estado como la distribución de beneficios, promoviendo la programación clientelar de los mismos bajo las coordinadas previamente descritas y con el objetivo de movilizar a nuevos votantes.

³ Alicia Hernández Chávez, *Mexico: a brief history*, trad. De Andy Klatt, University of California Press, Berkeley, 2006.

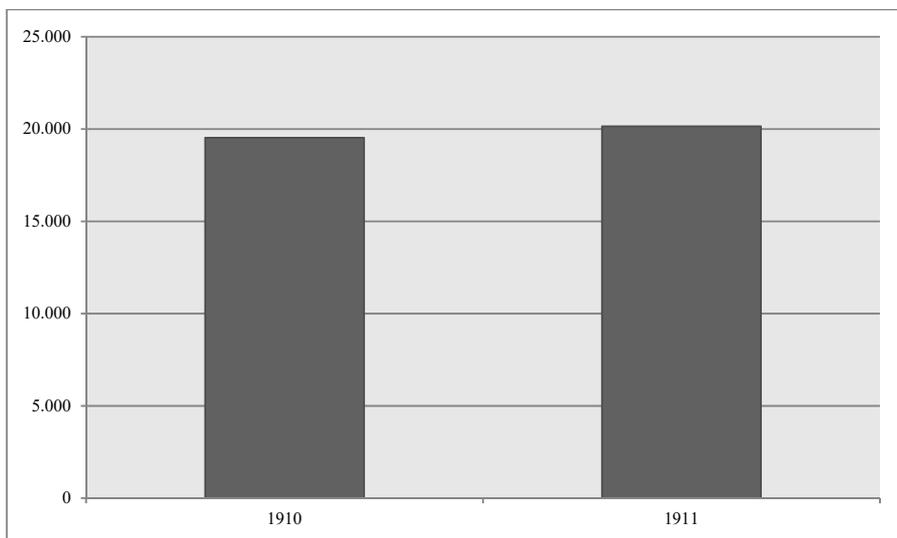
⁴ Gilly, Adolfo, 1971. *La Revolución Interrumpida*. Ediciones El Caballito, Universidad de Texas.

⁵ Gilly, Adolfo, 1971. *La Revolución Interrumpida*. Ediciones El Caballito, Universidad de Texas.

⁶ Segura-Ubiergo, Alex, 2012. «The Political Economy of the Welfare State in Latin America.» Cambridge Books, Cambridge University Press, number 9781107410664, October.

La Ley Electoral de 1911 conservaba el carácter indirecto de voto en primer grado establecido por la Constitución de 1857 para la elección presidencial, y por primera vez, implanta el voto secreto en la elección. De ahí que la votación indirecta entre una elección anterior a la promulgación de la ley y la que le sucede, no excediera a los 21,000 votos para elegir a presidente de la República como se observa en la Gráfica 1, siendo que en 1910 había una población total de 15,160,377 personas.

Gráfica 1
Nivel de votación, 1910-1911, México.



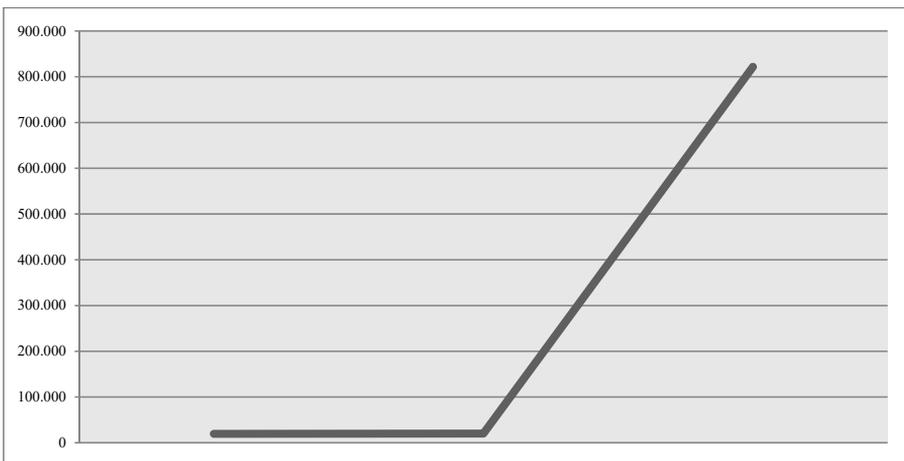
El decreto del 22 de mayo de 1912 que reformaba la Ley Electoral de 1911 conservó el carácter indirecto para la elección presidencial. No fue sino hasta la Constitución de 1917 cuando el sufragio universal fue elevado a categoría de política fundamental, como derecho y como deber de las personas ciudadanas (con excepción de las mujeres) y se adoptó categóricamente el sistema de elección directa para Diputados, Senadores y Presidente de la República, remitiéndose para su reglamentación a los términos que dispondría dicha ley. El decreto del 12 de febrero de 1947 de adición al artículo 115 Constitucional otorgó derechos políticos limitados a las mujeres a nivel municipal, otorgándole el derecho a votar y ser votada, pero no fue sino hasta el decreto del 17 de octubre de 1953 que reformaron los artículos 34 y 115 constitucionales, que se incorporó totalmente a las mujeres al proceso electoral reconociendo su calidad de ciudadanía, otorgando

derechos políticos plenos, tanto activos como pasivos, como el derecho a votar y ser votada en toda elección popular de cualquier nivel.

En un periodo de tan sólo seis años se encuentra el cambio vertiginoso entre una sociedad y otra. Entre 1911 y 1917 el nivel de participación electoral para una elección presidencial aumentó 4208%; esto sería equivalente a pasar de un nivel de participación electoral de 50 millones en la elección presidencial de 2012 a 2,100 millones de votos en la elección presidencial de 2018, es evidente que existiría cierto problema organizacional asociado a la movilización del voto bajo este escenario.

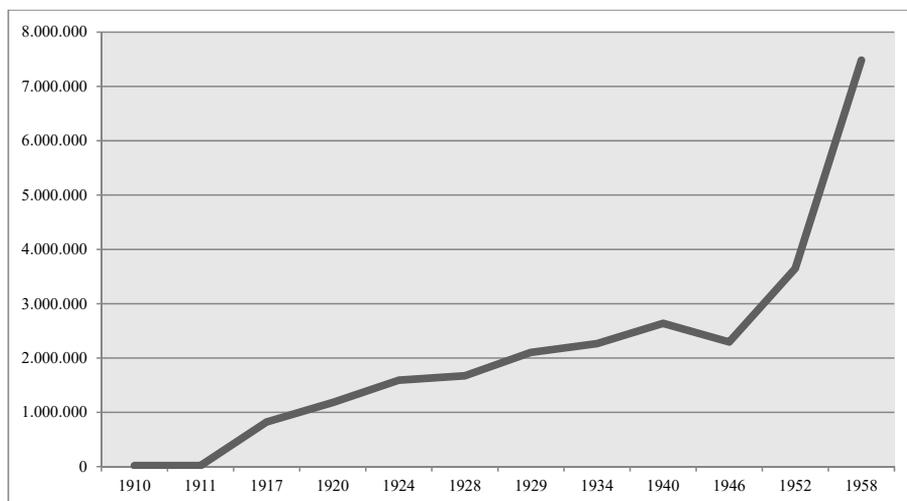
De repente un país en el que el 72.3% de la población no sabía leer ni escribir y que nunca había tenido una elección directa por presidente de la República, se encontraba ante la necesidad de generar votos para que el sistema democrático recientemente instaurado siguiera funcionando. El vacío institucional generado por la aparición de la paradoja democrática ante la vertiginosa expansión del voto en México, sería uno de los elementos que incentivarían la aparición de distribución de beneficios particulares desde un partido político y no desde el gobierno. Es en este punto en particular en donde los Constituyentes del 17 no pusieron la atención suficiente en la falta de una estructura burocrática que sustentara: (a) el gasto social desde el Estado y (b) promoviera el voto desde el Estado y no desde los partidos políticos para mantener el nuevo orden democrático.

Gráfica 2
Nivel de votación, 1910, 1911, 1917, México



Los niveles de votación previos a la Constitución de 1917 reflejan lo restrictivo de la franquicia electoral, pues se trataba de un método de elección indirecta que heredó de la Constitución de 1857. Los niveles de votación posteriores a la promulgación de 1917 se mantuvieron más o menos constantes hasta 1952, debido a que en la elección de 1958 se duplicó la participación electoral toda vez que se posibilitó el voto a más de la mitad de la población: las mujeres. La expansión de la franquicia (1911-1917) facilitó la participación de más de un millón de personas en tan sólo 6 años, lo cual supuso la creación de un problema al cual nunca se había enfrentado el Estado mexicano en su historia: la necesidad de movilizar votantes para que el sistema democrático funcionara, que no es otra cosa que la paradoja democrática que dicta que para que una democracia exista se requiere como condición necesaria el voto.

Gráfica 3
Niveles de votación, 1910-1958, México



En aquellos países en donde la construcción del Estado precedió a la expansión del sufragio encontramos que no existen problemas como clientelismo o la aparición de un gobierno de padrinaje⁷. Alemania desarrolló un Estado fuerte sometido a Derecho en el siglo XIX, mucho antes de que tuviera un gobierno con rendición democrática (sufragio universal); situación que no ocurrió sino hasta 1949 después de la Segunda Guerra Mun-

⁷ Kitschelt and Wilkinson, 2007 y Hicken, 2011.

dial en la mitad de su territorio, y completamente en 1989 con la Reunificación. La historia del Estado fuerte alemán nos remite al resultado de la batalla de Jena-Auerstadt en 1806, en donde el ejército prusiano fue prácticamente aniquilado por el ejército de Napoleón. Con la derrota militar se generaron los incentivos para la reforma burocrática en Prusia basada en la instaurada por el Código Napoleónico en Francia, es decir, el sometimiento del Estado al Derecho. El Edicto de octubre de 1807 prohibió los privilegios de la nobleza y se abrió el servicio de carrera militar basado en mérito y no en privilegio, expandiendo el derecho a la educación con fines de promoción burocrática. Esta expansión de derechos no sólo llevó a la reorganización política del Estado sino al desarrollo de una generación de pensadores alemanes como Lessing, Herder, Goethe, Hegel, Fichte, Humboldt y el mismo Kant (Hans Rosenberg, 1958).

Por el otro lado, en aquellos países en donde la expansión del sufragio a nivel constitucional precedió a la construcción de un Estado con una burocracia robusta y sometida a Derecho, tuvieron y han tenido muchos más problemas para alcanzar una calidad alta de gobernanza y desterrar prácticas patrimoniales, a diferencia de aquellos que heredaron Estados robustos de tiempos absolutistas. La construcción del Estado posterior a la democracia es posible, pero en ocasiones requiere de la movilización de nuevos actores sociales y un liderazgo político fuerte para realizarlo. Tal es el caso de Estados Unidos, donde el clientelismo fue superado por una coalición de intereses hacia finales del siglo XIX.

El padrinaje es un intercambio de beneficios individuales otorgados desde el Estado (generalmente cara a cara) a cambio de apoyo político o electoral, se diferencia del clientelismo por una cuestión de grado y alcance. Si nos remitimos a la definición de padrinaje, encontramos que entre 1789 y 1828 el gobierno de Estados Unidos consistió en un sistema de padrinaje, que fue sustituido ulteriormente por uno clientelar. En este periodo se utilizó el poder estatal para distribuir puestos en el gobierno con fines de obtener apoyo electoral a cambio (Frederick C. Mosher, 1982).

Así como es imposible comprender el auge de la democracia contemporánea sin los partidos políticos⁸, lo es tratar de entender la aparición del clientelismo sin los partidos políticos (Susan E. Scarrow, 2006). El diseño institucional de los redactores de la Constitución estadounidense dejó manifiesta la organización necesaria para gobernar una nueva

⁸ Woldenberg, SERIE Cuadernos de Divulgación el cambio político en México José Woldenberg comentario: José Francisco Olvera Ruiz. Julio de 2007

democracia frente al poder del Estado, empero, falló en la previsión de mecanismos de movilización de votantes y la disminución de costos de participación política masiva para personas que nunca antes habían ejercido tal derecho. En este sentido, los partidos políticos realizan una serie de funciones críticas y son reconocidos como indispensables para el buen funcionamiento de las democracias: proveen información valiosa a las votantes al articular posiciones y políticas de interés público, y crean estabilidad en las expectativas de una forma inalcanzable para los políticos por su propia cuenta (Gabriel A. Almond et al., 2004; Richard Gunther and Larry Diamond, 2001). Estos son elementos relevantes pero más importante aún resulta el hecho que los partidos políticos son el mecanismo principal por el que los ciudadanos son movilizados para participar en la política democrática competitiva —más cuando se trata de una violentamente nueva e incipiente democracia como la estadounidense (Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*). Por lo tanto, los partidos políticos emergieron como una respuesta no planeada ante los requerimientos del sistema político americano con una expansión del sufragio a tasas crecientes tal como se ha expuesto para el caso mexicano. Desde su nacimiento como nación, Estados Unidos tuvo un sufragio mucho más amplio que cualquier país europeo de la época, por lo tanto la aparición del clientelismo no se hizo esperar.

Cuando se expandió el sufragio con el triunfo del movimiento independentista (antiestatista) en Estados Unidos, los políticos necesitaron una forma de obtener apoyo en las urnas y persuadir a las electoras de participar en sus eventos de campaña. A pesar de que los temas programáticos como el nivel de impuestos o subsidios fueron importantes para las votantes, la promesa de un trabajo o de un favor político resultó ser un medio mucho más efectivo para movilizar a una nueva clase de pobres y relativamente con poca educación, que se enfrentaban al ejercicio de un derecho completamente nuevo y recién adquirido.

El considerar a las interacciones entre las votantes y las maquinarias electorales como juegos repetidos nos permite superar los problemas teóricos del oportunismo, sobre el cual la literatura ha tropezado en más de una ocasión, y para identificar equilibrios en los que el intercambio de beneficios a cambio de votos se realice efectivamente. Los partidos políticos bajo estas condiciones enfrentan el dilema entre compra de votos y distribución de beneficios clientelares. La compra directa de votos es altamente vulnerable a los problemas oportunistas; esto es, que un elector puede tomar una transferencia y de cualquier forma votar por otro partido (Stokes, 2005). La forma predominante en la que los partidos políticos en

Estados con estructuras burocráticas débiles y falta de apego al Derecho trabajan para mitigar los riesgos del oportunismo del votante, es a través de la construcción de relaciones clientelares estables. La construcción de lealtad requiere del establecimiento de una relación permanente, que es frecuentemente mediada por una red partidista de intermediarios y activistas (Calvo and Murillo, 2011), a la que los partidos otorgan incentivos materiales a un selecto grupo; de ahí que se derive que esta relación sea condicional y recíproca.

El hecho de que el fenómeno apareciera en Estados Unidos, sugiere que el clientelismo no debería ser considerado como una desviación de las prácticas «normales» de la democracia, pero en lugar de eso, ser considerado resultado de la expansión constitucional del sufragio implantado en un país sin estructuras burocráticas robustas desarrolladas. El clientelismo pues, reside en el movimiento pendular ocasionado por la fuerza radical de la democracia entre un Estado liberal-democrático y uno patrimonial.

Los partidos políticos que surgieron en Estados Unidos durante el periodo del padrinaje, sustituyeron al Estado en el ejercicio de un alto grado de control sobre las operaciones del gobierno. Desde el Estado, los partidos políticos distribuían beneficios y favores, fundamentalmente puestos a cambio de apoyo electoral. La debilidad institucional evidencia la activación de los partidos políticos para cumplir las tareas de movilización de electores a través de la distribución de favores o beneficios desde el Estado, tal como ocurrió en México durante buena parte del siglo XX. Contrario a lo que comúnmente se piensa sobre el papel de movilización de votos desde los partidos políticos, lejos de mostrar una fortaleza del Estado evidencia su debilidad. Los partidos políticos organizaban internamente las instituciones gubernamentales, crean procedimientos administrativos rutinarios a través del reclutamiento apadrinado, rotación y exclusión de beneficios y controles externos sobre los puestos oficiales, oficinas públicas y casas de aduanas (Stephen Skowronek, 1982).

A la estructura político-electoral del clientelismo se le denominó maquinaria electoral⁹. La aparición espontánea de estas maquinarias en respuesta a la expansión del sufragio hacia personas pobres sugiere que el clientelismo es una forma eficiente de motivar a esta población y, por lo tanto,

⁹ Un ejemplo del funcionamiento de las maquinarias electorales en los Estados Unidos durante el siglo XIX se encuentra en la película *Gangs of New York*.

debe ser estudiada como una forma temprana de participación democrática. La pobreza reduce la prominencia de la ideología porque las personas en condición de pobreza son más responsivas ante incentivos materiales de corto plazo (Dixit and Londregan, 1996; Magaloni, 2006).

El clientelismo jugó un papel positivo en la movilización de la gente más marginada¹⁰ para permitirles participar en el sistema político, disminuyendo los costos de acceso al mismo. Los promotores del partido frecuentemente conocen a su núcleo de apoyo por sus nombres, dónde viven, cuántos hijos tienen, a qué escuela asisten y cuáles son sus necesidades y deseos. Esta ventaja del clientelismo con respecto a la compra directa del voto permite que los promotores sean conscientes del costo de oportunidad, y por ello, distribuyen beneficios a su núcleo de votantes con el mínimo necesario para mantener la relación (Zaragoza, 2011).

Hasta hace poco más de cien años, Estados Unidos tenía similitudes con países con Estados que transitan desde el patrimonialismo hacia un esquema liberal-democrático como el mexicano, acelerado con la Constitución social-liberal de 1917. Estados Unidos tenía instituciones democráticas y elecciones competitivas, pero los votos eran comprados con la moneda corriente del puesto público. Estas condiciones cambiaron dramáticamente en la medida en la que el país comenzó a industrializarse en las últimas décadas del siglo XIX, al ser necesario construir un Estado fuerte.

Con la expansión del voto reconocida en la Constitución de 1917 en México ocurrió un fenómeno similar al observado tras la revolución estadounidense que incentivó la aparición de maquinarias electorales clientelares. La debilidad burocrática del Estado mexicano a principios del siglo XX imposibilitaba la provisión de bienes y beneficios públicos debido a que no existía una estructura administrativa que la soportara. Así como con en Estados Unidos durante el siglo XIX, posterior a la promulgación de la Constitución de 1917, las estructuras partidistas locales se encargaron de la distribución de beneficios, secuestrando instituciones del Estado que en el papel estaban diseñadas para ello. Los partidos políticos locales desarrollaron prácticas clientelares incentivados por la expansión vertiginosa del derecho al voto y la inoperancia de la estructura burocrática en todo el territorio nacional, lo que a su vez generó una barrera de entrada para la competencia electoral. No fue sino hasta la aglutinación de partidos políticos locales, sindicatos y ca-

¹⁰ Hochschild J. L. If Democracies Need Informed Voters, How Can They Thrive While Expanding Enfranchisement? *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* [Internet]. 2010;9 (2):111-12.

cicazgos locales dentro de una estructura política creada desde el Estado, el PRI, que la capacidad clientelar de distribución de beneficios adquirió una dimensión nacional, centralizada y controlada a través del Comité Ejecutivo Nacional del Partido, no así desde el gobierno.

Si los nuevos votantes, que por cierto eran muchos, no pudieran incorporarse al Estado liberal-democrático sobre la base jurídica del sufragio universal e igualdad política ejerciendo un voto efectivo, la democracia estaría perdida. Con la promulgación de la Constitución de 1917, aparece nuevamente en la historia contemporánea de la humanidad la paradoja de la democracia sin un Estado con burocracia administrativa que la soporte. Se requería, pues, dotar al Estado liberal-democrático de un nuevo contenido.

Las nuevas personas votantes no sólo exigían el mejoramiento social, sino que coaccionaban su participación política, no de sus miembros aisladamente, sino como entidades generales con exigencias propias de su carácter colectivo y comunitario. De ahí la necesidad de que existieran partidos políticos permanentes y no circunstanciales que fueran capaces de ser el vehículo efectivo de la multiplicidad de exigencias y demandas asociadas con la expansión vertiginosa del sufragio.

Cabe recordar que después de la promulgación de la Constitución de 1917, México ya contaba con sufragio masculino universal y una democracia, cuando menos electoral, pero carente de los mecanismos de movilización de votantes para que ésta funcionara. El sistema de partidos era inestable, eran circunstanciales o centrados en figuras de líderes locales que controlaban directamente la distribución de recursos del Estado, es decir, existía un sistema de padrinaje posterior a la promulgación de la Constitución.

Con partidos políticos permanentes se obtendría una representación orgánica y funcional de la sociedad en el Estado. Los partidos políticos no valdrían exclusivamente por la cantidad de sus personas afiliadas, sino por la calidad funcional de las agrupadas en ellos, en tanto cumplen con su función de votar para que la democracia siga funcionando. La calidad funcional proveniente de la tarea que en la concurrencia social se realiza, posteriormente devendría calificativa de la participación política y social en el Estado.

Luis Javier Garrido y Alejandra Lajous ven al Partido Nacional Revolucionario (PNR) de los años del Maximato como una confederación de caciques. Los fundadores del PNR pusieron particular empeño en que los hombres fuertes de los estados, y los partidos u organizaciones locales que

éstos controlaban, ingresaran al partido, para darle el alcance nacional y la fuerza al naciente partido con la inclusión de estos grupos. No se puede entender el énfasis en la incorporación de actores locales al Partido de la Revolución sin los incentivos que la expansión del voto promovió con la promulgación de la Constitución de 1917.

El naciente PNR proclamó ser el Partido de los revolucionarios y sucesor político de los caudillos (Córdova, *La revolución en crisis*). En efecto, como antes los caudillos, el PNR sería el factor de cohesión y disciplina políticas; incluso, en ambos sentidos, pronto se revelaría superior a los caudillos.

Para ello se impuso dos tareas fundamentales: alcanzar la centralización política (ante el desafío de movilizar votos a nivel nacional por la expansión acelerada del sufragio con la promulgación de la Constitución de 1917), pero ya no una personalista, como la porfirista o la que Álvaro Obregón había buscado, sino la «centralización burocrática y disciplinada de una institución»¹¹; y convertirse en el gestor de las demandas de las masas organizadas reconocidas como nuevos derechos en la Constitución y árbitro de los conflictos sociales a través de la distribución de beneficios que el Estado era incapaz de proveer, al no contar con una estructura nacional lo suficientemente robusta para sostenerla.

Los primeros Comités Ejecutivos Nacionales del Partido de la Revolución se enfocaron en resolver el principal problema: el de la sucesión presidencial. Este sería resuelto una vez que se consolidara la centralización política. De ahí que las primeras instituciones partidistas tuvieran tareas fundamentalmente administrativas, y no de distribución de beneficios sociales: Secretaría General, Secretaría de Actas, Secretaría de Prensa, Tesorería, Secretaría de Asuntos del Distrito Federal, Secretaría Exterior y Oficialía Mayor.

CEN PRI	INSTITUCIÓN PARTIDISTA DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES
4 de marzo de 1929 a 11 de febrero de 1930	No aplica
11 de febrero de 1930 a 22 de abril de 1930	No aplica
22 de abril de 1930 a 15 de octubre de 1930	No aplica

¹¹ Lajous, Alejandra. *Los orígenes del Partido Único en México*. Instituto de Investigaciones Históricas, Serie de Moderna y Contemporánea, number 11. 2d ed. Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.

CEN PRI	INSTITUCIÓN PARTIDISTA DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES
15 de octubre de 1930 a 28 de agosto de 1931	No aplica
28 de agosto de 1931 a 12 de mayo de 1933	No aplica
12 de mayo de 1933 a 9 de junio de 1933	No aplica
9 de junio de 1933 a 25 de agosto de 1933	No aplica
25 de agosto de 1933 a 14 de diciembre de 1934	No aplica
14 de diciembre de 1934 a 15 de junio de 1935	Secretaría de Acción Agraria, Fomento y Organización Agrícola; Secretaría de Acción Obrera y Organización Industrial; Secretaría de Acción Educativa, Deportiva y de Salubridad
15 de junio de 1935 a 28 de agosto de 1936	Secretaría de Acción Agraria, Fomento y Organización Agrícola; Secretaría de Acción Obrera y Organización Industrial; Secretaría de Acción Educativa, Deportiva y de Salubridad
28 de agosto de 1936 a 2 de abril de 1938	Secretaría de Acción Agraria; Fomento y Organización Agrícola; Secretaría de Acción Obrera y Organización Industrial; Secretaría de Acción Educativa, Deportiva y de Salubridad
2 de abril de 1938 a 19 de junio de 1939	Secretaría de Acción Agraria, Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Social y Militar; Secretaría de Acción Popular y Cultural
19 de junio de 1939 a 2 de diciembre de 1940	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Social y Militar; Secretaría de Acción Popular y Cultural
2 de diciembre de 1940 a 19 de enero de 1946	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular
19 de enero de 1946 a 5 de diciembre de 1946	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera
5 de diciembre de 1946 a 4 de diciembre de 1952	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular, Secretaría de Acción Femenil; Secretaría de Acción Juvenil
4 de diciembre de 1946 de 26 de abril de 1956	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular, Secretaría de Acción Femenil; Secretaría de Acción Juvenil
26 de abril de 1956 a 3 de diciembre de 1958	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular, Secretaría de Acción Femenil
4 de diciembre de 1958 a 1 de diciembre de 1964	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular, Secretaría de Acción Juvenil
7 de diciembre de 1964 a 22 de noviembre de 1965	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular, Secretaría de Acción Juvenil
22 de noviembre de 1965 a 27 de febrero de 1968	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Juvenil

CEN PRI	INSTITUCIÓN PARTIDISTA DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES
27 de febrero de 1968 a 7 de diciembre de 1970	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Juvenil, Dirección Nacional de Acción Femenil; Dirección Nacional de Acción Deportiva; Dirección Nacional de Acción Social
7 de diciembre de 1970 a 21 de febrero de 1972	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social
21 de febrero de 1972 a 25 de septiembre de 1975	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social
25 de septiembre de 1975 a 4 de diciembre de 1976	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social
4 de diciembre de 1976 a 8 de febrero de 1979	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social
8 de febrero de 1979 a 19 de marzo de 1981	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social; Secretaría de Fomento Deportivo
19 de marzo de 1981 a 14 de octubre de 1981	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social; Secretaría de Fomento Deportivo
14 de octubre de 1981 a 2 de diciembre de 1982	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social
2 de diciembre de 1982 a 8 de octubre de 1986	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social; Secretaría de Promoción y Gestoría
8 de octubre de 1986 a 3 de diciembre de 1988	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social; Secretaría de Fomento Deportivo
3 de diciembre de 1988 a 13 de abril de 1992	Secretaría de Acción Agraria; Secretaría de Acción Obrera; Secretaría de Acción Popular; Secretaría de Acción Social; Secretaría de Fomento Deportivo; Secretaría de Promoción y Gestoría
13 de abril de 1992 a 14 de mayo de 1992	Secretaría de Gestión Social
14 de mayo de 1992 a 30 de marzo de 1993	Secretaría de Gestión Social
30 de marzo de 1993 a 13 de mayo de 1994	Secretaría de Gestión Social
13 de mayo de 1994 a 19 de agosto de 1995	No aplica
19 de agosto de 1995 a 15 de diciembre de 1996	Secretaría de Gestión Social
15 de diciembre de 1996 a 9 de septiembre de 1997	Secretaría de Gestión Social
11 de septiembre de 1997 a 31 de marzo de 1999	Secretaría de Programa de Acción y Gestión Social
1 de abril de 1999 a 30 de noviembre de 1999	Secretaría de Programa de Acción y Gestión Social

CEN PRI	INSTITUCIÓN PARTIDISTA DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES
1 de diciembre de 1999 a 4 de marzo de 2002	Secretaría de Programa de Acción y Gestión Social
4 de marzo de 2002 a 4 de marzo de 2005	Secretaría de Programa de Acción y Gestión Social
4 de marzo de 2005 a 4 de marzo de 2007	Secretaría de Gestión Social
4 de marzo de 2007 a de marzo de 2013	Secretaría de Gestión Social
4 de marzo de 2013 a presente	Secretaría de Gestión Social

A partir del 14 de diciembre de 1934 y hasta el 13 de abril de 1992 existió una estructura burocrática partidista al interior del PRI encargada del mantenimiento de relaciones permanentes y estables de confianza con los votantes para la distribución de beneficios sociales a cambio de lealtad electoral. Dicha estructura respondía a la segunda tarea fundamental de la creación del Partido en 1929, la de gestionar demandas de las grandes mayorías a partir del reconocimiento de sus derechos en la Constitución de 1917. El Partido asumió funciones del Estado mexicano ante su debilidad institucional para distribuir beneficios de manera directa y en todo el territorio nacional, lo que generó que las relaciones de confianza operaran programas clientelares.

El establecimiento de instituciones partidistas de distribución de beneficios sociales coincide con la reforma a la Ley de Beneficencia del Presidente Lázaro Cárdenas en 1937. La coincidencia es resultado de la lógica de transformación institucional del Partido cuando inicia una nueva administración en la Presidencia de la República. Por lo general, y la mayoría de las ocasiones, las Asambleas Nacionales del Partido, como máximo órgano de deliberación del mismo, sesionan para ajustar su diseño institucional en función del proyecto político del Presidente en turno. La XXI Asamblea Nacional de 2013 cae en este caso por poner un ejemplo adicional al del Presidente Cárdenas: durante ésta se abrió la posibilidad de discutir la aplicación del Impuesto al Valor Agregado en alimentos y medicinas, así como también la participación de inversión privada en el sector energético nacional, esto en función con el proyecto político del Presidente Peña. Por lo tanto, no resulta azaroso el hecho de que la estructura interna del Partido se modifique de tanto en tanto para responder a una lógica política, en particular a la del proyecto del Presidente de la República en turno.

En 1934, el Estado mexicano carecía de una estructura burocrática lo suficientemente robusta y con presencia en todo el territorio nacional como para desarrollar la expansión de la asistencia pública como proyecto

del Presidente de la República. Ante la debilidad institucional del Estado mexicano, las funciones de distribución de beneficios sociales fue atribuida al Partido y no al gobierno, de ahí que el robustecimiento de la estructura administrativa del Comité Ejecutivo Nacional haya sido bajo la lógica de coordinar a una estructura partidista con presencia nacional, heredera de la centralización política de los primeros años del PRI.

El sector obrero del Partido, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), controlaba ampliamente las instituciones del gobierno encargadas de la protección social en la época del partido hegemónico en México. Esto confirma lo que anteriormente observamos en Estados Unidos en el siglo XIX, cuando los partidos políticos utilizaban prácticas clientelares con el objetivo de movilizar a los votantes por la falta de un Estado con una burocracia administrativa de presencia nacional que cumpliera estas funciones. La apropiación de funciones del Estado por parte de partidos políticos implica la debilidad del mismo. No es en vano que Lenin afirmara que el Partido es la vanguardia del proletariado, en el sentido de que el proyecto revolucionario no podría surgir desde el Estado patrimonialista hacia el liberal por sí solo para alcanzar sus propias contradicciones. Esto significó que el Estado de Bienestar mexicano no únicamente estaba limitado al mercado laboral formal, sino que el acceso a los beneficios del gobierno era racionalizado por un criterio electoral. Por ejemplo, para obtener una casa del INFONAVIT, los trabajadores debían estar afiliados al sindicato oficial y participar en los eventos de campaña del PRI (Trejo and Jones, 1998), tal y como funcionaban las maquinarias electorales estadounidenses del siglo XIX.

El desmantelamiento del sistema clientelar del Partido estaría asociado con el retiro de estructuras de distribución de beneficios de éste hacia el Estado. Las instituciones partidistas de distribución de beneficios sociales creadas en 1934 iniciarían su desmantelamiento en 1992, cuando se les retirara presupuesto al interior del Partido y fueran concentradas dentro de la Secretaría de Gestión Social, al punto de que en 2016 esta institución partidista no sea más que una oficina marginal de beneficencia y caridad marginada a un espacio reducido dentro del edificio 1 del Comité Ejecutivo Nacional.

No resulta sorprendente que, a la par de este proceso de retiro de recursos económicos al interior del Partido, se asociara el incremento del gasto social desde el Estado y la creación de una Secretaría encargada de su ejercicio. El desmantelamiento de la estructura clientelar priista a partir de 1992 respondió a la pluralización acelerada del sistema político derivada de la Reforma Política de 1977, y a la crisis de deuda que evidenció la

incapacidad del Estado mexicano para ejercer el gasto social; función que había sido asumida por el Partido desde 1934 hasta 1992, y cuyo ejemplo clientelar claro sería el Programa de la Reforma Agraria (Díaz-Cayeros, Magaloni, and Weingast, 2006).

CONCLUSIONES

El orden social-liberal creado con el texto constitucional de hace un siglo prescindió de los mecanismos institucionales de promoción del voto para el mantenimiento del sistema democrático como cualquier otra Constitución liberal en Occidente. A falta de una burocracia robusta que ejerciera el gasto social en México, se recurrió al sistema de partidos como alternativa de mecanismo de movilización emergente tal y como ocurrió en Estados Unidos durante el siglo XIX.

Uno de los resultados no esperados de la creación del orden social-liberal de hace un siglo fue la aparición del clientelismo en México; de ahí la importancia que tiene el diseño constitucional para el mantenimiento y promoción del sistema democrático.

Ante la aparición de voces cada vez más recurrentes que aducen a un siglo de la Constitución de 1917 que se requiere menos Estado para la resolución de los grandes problemas nacionales en democracia, hay que recordar que fue precisamente la falta de capacidad operativa e institucional del mismo la que motivó que órganos sin previsión constitucional para ejercer gasto público adquirieran estas funciones. La importancia de la publicación de reflexiones en torno al texto constitucional de hace un siglo se vuelve toda vez pertinente hoy en día que México cuenta con una burocracia robusta y cada vez más eficiente. Ante los problemas del Estado mexicano en democracia hace falta precisamente dotar de mayor contenido social al Estado y no debilitarlo como se acusa sin fundamento técnico ni memoria histórica.

BIBLIOGRAFÍA

- Ames, B. 1970. «Bases de apoyo del partido dominante en Mexico». *Foro Internacional* 11, 41: 50-76.
- Almond, Gabriel A. 2004. «Who Lost the Chicago School of Political Science?» *Perspectives on Politics* 2 ~11: 91-3.

- Boechel, R. 1928. Voting and non-voting in elections. Washington D.C.: Electoral Research Reports.
- Hernández Chávez, Alicia. 2006. *Mexico: a brief history*, trad. De Andy Klatt, University of California Press, Berkeley.
- Carmagnani Marcello, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Collier, Ruth Berins. 1992. *The Contradictory Alliance: State-Labor Relations and Regime Change in Mexico*. Berkeley: University of California.
- Córdova, Arnaldo. 1995. *La revolución en crisis*, México, Cal y Arena.
- Cornelius, Wayne (1975), *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, Stanford: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne. 2004. «Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics» in Domínguez, Jorge I. and Chappell Lawson (eds) *Mexico's Pivotal Democratic Election*, Stanford and La Jolla: Stanford University Press.
- Cornelius et al., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.
- Dresser, Denise. 1994a. *Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation*. In *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, edited by W. Cornelius, A. Craig and J. Fox. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1986. «Electoral Politics as a Redistributive Game». *Journal of Politics*, 48: 370-89.
- Díaz-Cayeros, Alberto. 2001. «The Geography of Electoral Risk: A Portfolio Diversification Model of Fiscal Transfers». Typescript, UCLA.
- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B. and Weingast, B. 2006. «Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico». Working Paper, Hoover Institution.
- Dixit and Londregan, 1996. The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, Vol. 58, No. 4. (Nov., 1996), pp. 1132-1155.
- Hicken, A. (2011), Clientelism, *Annual Reviews of Political Science* 14, 289-310.
- Hodder Williams, R. (1984), *An Introduction to the Politics of Tropical Africa*, Allen and Unwin, London.
- Gilly, Adolfo, 1971. *La Revolución Interrumpida*. Ediciones El Caballito, Universidad de Texas.
- Gosnell, 1927, *Getting out the vote-an experiment in the stimulation of voting*. Chicago: The university of chicago press. 1927.
- Gunther, Richard y Larry Diamond, 2001, «Types and Functions of Parties», en L. Diamond y R. Gunther (eds.), *Political Parties and Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Hochschild, J. L. If Democracies Need Informed Voters, How Can They Thrive While Expanding Enfranchisement? *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* [Internet]. 2010;9 (2):111-12.

- Huntington, 2006. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Kitschelt, Herbert and Steven I. Wilkinson, eds. 2006. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press [forthcoming].
- Kitschelt, Herbert and Steven I. Wilkinson. 2007. «Citizen-politician linkages: an introduction». In Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson. Eds. *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Competition*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-49.
- Lajous, Alejandra. *Los orígenes del Partido Único en México*. Instituto de Investigaciones Históricas, Serie de Moderna y Contemporánea, number 11. 2d ed. Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México. 1981.
- Lindbeck, A. and J. Weibull. 1987. «Balanced Budget Redistribution and the Outcome of Political Competition». *Public Choice* 52: 273-97.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz. 2007. «Elections Under Autocracy and the Strategic Game of Fraud,» Working Paper presented for the Hoover Institution, August, 2007.
- Merriam, Charles. and Harold Gosnell (1924). *Non-voting: Causes and Methods of Control*. Chicago, University of Chicago Press.
- Mosher, F. (1982). *Democracy and the public service* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Nichter, Simeon. 2008. «Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot.» *American Political Science Review* 102 (February): 15-28.
- Parry, G., G. Moser and N. Day (1992). *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge. University Press.
- Riker, William H. and Peter C. Ordeshook. *American Political Science Review* 61 March 1968: 25-42.
- Rosenberg, 1958, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy-The Prussian Experience 1660-1815* by Hans Rosenberg. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 1, No. 4 (Jun., 1959), pp. 396-399. Published by: Cambridge University Press
- Rosenstone and Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. MacMillan:New York.
- Segura-Ubiergo, Alex, 2012. «The Political Economy of the Welfare State in Latin America,» Cambridge Books, Cambridge University Press, number 9781107410664, October.
- Susan E. Scarrow, 2006. «Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartels Work?» 2006. 29:619-639. *West European Politics*
- Scott, James. 1972a. «Patron-Client politics and Political Change in Southeast Asia» *American Political Science Review* 66(1)
- Stokes, S. C. 2005. «Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina». *American Political Science Review* 99:315-25.
- Tingsten, Herbert. 1937. *Political Behaviour: Studies in Election Statistics*. London: P. S. King & Son.

- G. Trejo and C. Jones. 1998. «Political dilemmas of welfare reform: Poverty and inequality in Mexico» in *Mexico Under Zedillo*, Susan Kaufman Purcell and Luis Rubio (eds.), Boulder and London: Lynne Rienner. [Press # 16]
- Verba, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995)
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Wernli, Boris, 2001. *Contraintes institutionnelles, influences contextuelles et participation aux élections fédérales en Suisse*. Bern: Haupt.
- Woldenberg, SERIE Cuadernos de Divulgacion el cambio político en México José Woldenberg comentario: José Francisco Olvera Ruiz. julio de 2007
- Calvo, E. & M. V. (2012). *Argentina: The Persistence of Peronism*. *Journal of Democracy* 23(2): 148-161.
- Wolfinger, R. E., & Rosenstone, S. J. (1980). *Who votes?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Zarazaga, Rodrigo. 2011. «Vote Buying and Asymmetric Information». Paper presented at the APSA conference, Seattle, September 1-4.

El carácter retórico de la Constitución de 1917

ALEJANDRO GONZÁLEZ RUIZ

*Qué es el derecho sino una forma de dotar a las palabras
de poder formal en el mundo y qué es el tribunal
sino un lugar en el que el arte de la persuasión
configura la sociedad civil.*

SAM LEITH

El presente ensayo tiene el objetivo de ampliar nuestra visión en torno a la Constitución de 1917, para asimilarla, no sólo como un compendio de leyes de observancia general, sino también —y en gran medida— como un discurso. Independientemente del diario de los debates que precedieron a la Carta Magna y de su exposición de motivos, la Constitución misma tiene una intención retórica, enfocada a fortalecer al régimen en el poder y persuadir a la población con los nuevos valores nacionales.

Dice Sam Leith que la retórica está en todas partes¹ y, en efecto, aun cuando tratemos de soslayar el carácter retórico de un texto que no haya sido concebido para leerse ante un auditorio o para proferirse durante un mitin popular, no quiere decir que no exista un carácter discursivo.

Pero vayamos ahora a los orígenes de la retórica (del griego *rhetoriké*, que significa «arte de la palabra»)², la retórica puede ser concebida como «el arte de elaborar discursos gramaticalmente correctos, elegantes y, sobre todo, persuasivos»³. Es decir, que la retórica como ciencia, encierra mucho más que un manojito de papeles al servicio de los políticos o los abogados; esta disciplina es, incluso, una forma de adoctrinar a una población sobre un tema específico aun en las circunstancias más complejas.

Cabe destacar que la retórica, como ciencia de lenguaje, ha tomado diversas connotaciones en las últimas décadas, muchas de ellas desafortunadas, pues a menudo se le asocia con un discurso vago e inútil manifestado por los demagogos durante las arengas populares. Dice Gerardo Ramírez Vidal al respecto: «... a veces se dice retórica en vez de lo falso: “esto es pura retórica”, cuando en realidad se busca poner en duda la calidad mo-

¹ Véase para mayor profundización la obra de Sam Leith, *¿Me hablas a mí? La Retórica de Aristóteles a Obama*, México, Taurus, 2012.

² Pernot, Laurent, *La Retórica en Grecia y Roma*, México, UNAM, 2013, p.19.

³ Beristáin, Helena, *Diccionario de retórica y poética*, México, Porrúa, 2001, p. 426. 10.

ral de quien pronuncia el discurso. Sin embargo, lo más grave de todo es el frecuente desconocimiento de lo que es esta disciplina»⁴.

En efecto, el descrédito por el que atraviesa la clase política, tanto en México como en otros países del mundo, ha producido una creciente animadversión hacia el discurso político; la retórica como fuente primigenia del discurso ha tenido que resentir estas críticas y, por ello, aun cuando el arte de la retórica es mucho más complejo que una arenga fútil a menudo se le reduce a simple demagogia.

La retórica, en su concepción más amplia, representa el elemento imprescindible de la persuasión. Nada que se haya hecho en la historia con la intención clara y consciente de convencer, existe sin el concurso de la retórica. Aún el verso más corto o la exposición más compleja, contiene elementos discursivos, pues sin ellos, sería imposible persuadir.

Los antiguos griegos fueron los primeros en definir y delimitar el campo de estudio de la retórica. Aristóteles, distinguía tres horizontes de la retórica, los denominó: género epidíctico, deliberativo y judicial⁵. El primero de ellas hacía alusión a los discursos fúnebres que se pronunciaban al momento de recordar a los héroes en las batallas como la famosa «Oración Fúnebre» de Pericles; los discursos deliberativos se empleaban en las asambleas y el ágora para establecer acuerdos entre los ciudadanos atenienses. La retórica deliberativa es, probablemente, uno de los sellos distintivos más importantes de la democracia ateniense, pues se trataban de largas jornadas en las que los ciudadanos atenienses expresaban su sentir conforme a los temas de la *polis* griega.

Finalmente, la retórica judicial moldeaba las bases y los principios sobre los que se desarrollaba una audiencia legal, principalmente de carácter penal; ésta última forma de la retórica, serviría también para seleccionar los mejores argumentos que serían expuestos en un tribunal. Su dominio podría determinar el curso en un caso y la decisión del jurado popular de ciudadanos. Un ejemplo de discurso judicial fue la autodefensa de Sócrates durante su juicio.

No obstante, la retórica como herramienta fundamental para persuadir a través de la palabra ya sea escrita o hablada, no se limitó a estas formas y con el tiempo decenas de documentos empleaban recursos retóricos para

⁴ Ramírez Vidal, Gerardo, «Presentación», en Beristaín, Helena y Ramírez Vidal, Gerardo (comps.), *Espacios de la retórica*, México, UNAM, 2010. pp. 5-6.

⁵ Véase: Aristóteles, *Retórica*, 2ª ed., versión de Arturo Ramírez Trejo, México, UNAM, 2010, Libro I, p. 13.

que los mensajes cobraran mayor fuerza y convencieran a la audiencia deseada. Múltiples técnicas combinaban la erudición de Aristóteles con la prosa de Cicerón, como las epístolas de la Edad Media o el Renacimiento⁶.

En el mismo sentido, incluso los manuales de evangelización señalaban reglas y sistemas retóricos para convencer a quienes tuvieran una religión distinta a la católica de convertirse al cristianismo. Así lo demuestra, por ejemplo, el manual de *Retórica Cristiana* de Fray Diego de Valadés⁷. Este texto incluía consejos prácticos para todos aquellos predicadores que tuvieran como tarea convertir a los indígenas al cristianismo.

Con lo anterior, si bien es cierto que el discurso diseñado para ser pronunciado ante el público es, en términos generales, retórico, hay otros textos que de igual forma tienen una intención retórica perfectamente delineada, escritos con el ánimo de que sus párrafos vayan más allá de una interpretación literal.

Las leyes, los decretos y, desde luego, las constituciones tienen un importante valor discursivo, pues se espera que de su letra emanen criterios irrenunciables que deberán ser observados por una población en particular.

Por lo tanto, los textos legales tienen una metodología de persuasión que es utilizada para mover a la acción a otras personas o bien como instrumento de adoctrinamiento ante circunstancias específicas, entre ellas, como hemos visto, la defensa de un abogado o fiscal ante un tribunal, la creación de jurisprudencia o bien la legitimación de un régimen en el poder; para este último supuesto las constituciones juegan un papel clave.

En ese sentido, analizaremos algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, además de prescribir preceptos de gran relevancia para nuestro país, buscaba comunicar un mensaje de carácter retórico, una narrativa sumamente persuasiva, orientada a generar una percepción frente a la población en general y los extranjeros.

Dentro de las líneas de análisis discursivo de la Constitución, se pueden apreciar temas tan diversos como: división de poderes, supremacía del

⁶ Para más información véase: Pernot, Laurent, *La Retórica en Grecia y Roma*, México, UNAM, 2013.

⁷ Véase: Valadés, Fray Diego, *Retórica Cristiana*, que ha sido reimpressa en México por el FCE desde 1989. Asimismo, puede consultarse «*La Retórica cristiana*. Una rigurosa disciplina de fray Diego Valadés», Manuel Arenaza Madera, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, recuperado el 04/18/2016 en: <http://www.iifilologicas.unam.mx/pnovohispano/uploads/95sabernovo/art2495.pdf>.

poder ejecutivo, soberanía, sistema económico mixto, no intervención en asuntos del exterior, educación laica, propiedad comunal, preponderancia del trabajador frente al patrón, entre otros. Todos ello, además, son principios discursivos que alberga la Constitución como fundamento de los nuevos valores nacionales.

El espíritu de la Constitución y su proceso de creación no se reduce solamente al movimiento social de principios del siglo XX. Fueron una serie de factores internacionales y domésticos previos a la Revolución Mexicana, los que dieron como resultado la Carta Magna de 1917, entre ellos, la lucha de clases, las injusticias cometidas por el régimen hacia ciertos grupos burgueses, el abandono del campo, el liberalismo estatista emanado del juarismo, la caducidad del discurso positivista, las constantes intromisiones de la iglesia católica y las pugnas entre países europeos y Estados Unidos.

Sin embargo, la vigencia y pertinencia de la Constitución de 1857, puede ser vista como el primer detonante de esta visión renovadora del constituyente del diecisiete. La Constitución de 1857 fue demasiado ambiciosa, planteaba un panorama ajeno a la realidad del país y no había incorporado las demandas sociales más sensibles para los mexicanos de la época, entre ellas, lo concerniente al campo.

La Constitución de 1917 debía sumar las necesidades del México revolucionario y, al mismo tiempo, asumir las tendencias internacionales en torno a los derechos políticos. Al respecto, Arnaldo Córdova señala lo siguiente:

(...) la misma Constitución del 57 debía ser sustituida por otra, pues resultaba obsoleta para resolver los grandes problemas nacionales; era una Constitución que creaba ilusiones acerca de un organismo político que no existía; era demagógica, pues concedía derechos de exclusivo carácter político a un pueblo que lo que necesitaba era derechos sociales⁸.

La Constitución de 1917 estableció principios completamente nuevos⁹, sobre todo, en lo referente a la reforma agraria, las garantías individuales, los derechos laborales y un espíritu nacionalista. Esto factores, representan la intención discursiva del régimen carrancista que pretendía generar una nueva sociedad que se distinguiera de los ideales del juarismo o del porfiriano y los denominados *científicos*.

⁸ Arnaldo Córdova, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1973, p. 24.

⁹ Carlos Alvear Acevedo, *Historia de México*, Editorial Jus, México, 1991, p. 404.

Esta visión de contraste entre la Constitución de 1857 y la de 1917, fue considerada por Venustiano Carranza en el Constituyente de Querétaro. De hecho, un aspecto interesante, es que el mismo Jefe del Ejército Constitucionalista, veía a la Carta Magna, más como un compendio de principios rectores de una sociedad que como norma suprema, por ejemplo, señaló:

La Constitución Política de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de Reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas, y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención, lleva indiscutiblemente, en sus preceptos, *la consagración de los más altos principios*, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenció el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de los pueblos más grandes y poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos¹⁰.

Sabemos que esta posición era previa a los debates del Constituyente, pues estuvo en manos de los diputados José Natividad Macías, Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas, Manuel Andrade Priego y Juan N. Frías, diseñar el proyecto original que, posteriormente, pasaría a discusión en el pleno del Congreso de Querétaro¹¹, sin embargo, artículos de suma importancia como el 27 y 123 también se alimentaron con los debates que sostuvieron diputados como Pastor Rouaix, José N. Macías, Alfonso Cravioto, Heriberto J. Jara, entre otros¹². La discusión, el debate y la reflexión, son elementos imprescindibles de la retórica, pues permiten fijar el horizonte de creación de un discurso y alimentarlo con diversas visiones e incluso armonizar propuestas contrarias.

Cabe destacar que, incluso entre los diputados carrancistas había diferencias considerables, que encendían la tribuna constantemente y que hacían que no todos se pronunciaran con tanta facilidad en el mismo sentido, aun cuando la presencia del presidente Venustiano Carranza marcara el rumbo de la nueva Constitución. En ese sentido, Guadalupe Rivera Marín, señala lo siguiente:

¹⁰ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro en 1916, Tomo I, No. 12, p. 260. Recuperado el 30 de enero de 2017 en: http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Diario_de_los_Debates_del_Congreso_Constituyente_1916-1917_t_I_ (El subrayado en nuestro).

¹¹ P. 404.

¹² AA.VV., *Historia General de México*, COLMEX, México, 2000, P. 804. Véase para mayor profundidad: «La lucha armada» de Berta Ulloa, pp. 759-821.

Los diputados constituyentes procedían de todas las regiones del país, lo que implicaba diferentes realidades sociohistóricas, y cada uno traía sus particulares antecedentes políticos y preferencias ideológicas: había algunos antiguos simpatizantes del catolicismo social; otros habían sido partidarios del magonismo; varios eran ex reyistas, y otros habían colaborado con el régimen maderista, todas estas diferencias explican las polémicas a lo largo de las sesiones¹³.

Estas diferencias enriquecieron la Constitución y le dieron un toque distinto a la de 1857, particularmente, una perspectiva más realista y adaptada a las distintas necesidades de la época. Ahora bien, es importante mencionar que no sólo los diputados constituyentes, sino también decenas de intelectuales de la época y líderes de otros grupos de poder, influyeron en el resultado del texto constitucional, como Andrés Molina Enríquez o Luis N. Morones, quien fuera un destacado líder sindical.

De hecho, las uniones sindicales, obreras y patronales, también tenían una agenda significativa, por lo que presionaban constantemente al nuevo régimen para que tomara en cuenta sus demandas. Bien dice Ferdinand Lassalle que «los factores reales de poder informan todas las leyes e instituciones que rigen a una sociedad»¹⁴ y, en efecto, actores de diversos medios y organismos influyeron en los diputados constituyentes para que la Constitución no fuese sólo la expresión del régimen del poder como en antaño.

Cabe recordar, que aunque representantes del villismo o el zapatismo no fueron convocados al Constituyente de Querétaro, gran parte de sus exigencias sí fueron consideradas, pues los diputados sabían que ambos grupos representaban sectores numerosos de la población, quienes habían luchado constantemente por reivindicar sus derechos y que si bien, no se podría tener un gobierno en conjunto, parte de la pacificación del país se encontraba en la inclusión de sus peticiones.

Dicho lo anterior y después de conocer el contexto de creación de la Constitución de 1917, pasemos entonces al análisis de los artículos que consideramos más significativos en términos retóricos; por ejemplo, el artículo 9 del texto original señalaba lo siguiente:

Art. 9º.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero *solamente los ciudadanos de la República podrán*

13 Guadalupe Rivera Marín, «Ideología y Partidos en las legislaturas XXV, XXVI, XXVII. Un análisis comparativo», en AA.VV., *Congreso Internacional Sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 249.

14 Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?*, Ediciones Coyoacán, México, 2008, p. 45.

hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, *si no se profieren injurias contra ésta*, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee¹⁵.

En el presente artículo, podemos apreciar que, por un lado, hay una desconfianza evidente a toda intervención de tipo extranjero, lo que nos muestra que el Constituyente del 17 era particularmente nacionalista, que antepone su carácter xenófobo por encima de la igualdad ante la ley.

En sentido estricto, el carácter universal y antiesclavista del artículo segundo de la Constitución¹⁶, contrasta con el artículo antes descrito, pues no había derechos plenos en todo tipo de circunstancias, lo que significa que los extranjeros, si bien perdían su condición de esclavos al pisar territorio nacional, no tenían derecho a gozar de una ciudadanía plena. El artículo nueve, no obstante que establece el derecho de asociación, también es un llamado a todos los extranjeros a no entrometerse en la vida política de nuestro país.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo nueve, revela nuevamente el espíritu autoritario del régimen, que acentuaba el papel del poder ejecutivo sobre los otros poderes en la Constitución, cuando señala que serán permitidas las reuniones y protestas para demandar ciertas acciones de la autoridad, siempre y cuando «no se profieren injurias contra ésta».

Lo anterior, resulta contradictorio, pues en el universo de interpretaciones posibles de este párrafo serían imposible dilucidar con exactitud cuándo se estaría atentando contra la Constitución y cuándo se estaría realizando una protesta que respetara al régimen. En realidad, podemos apreciar el carácter retórico de la norma, encaminado a tolerar ciertas manifestaciones, siempre y cuando no pretendan desestabilizar al gobierno. Lo cual resulta absurdo, pues la naturaleza de cualquier protesta civil es justamente cuestionar la credibilidad, acciones u omisiones del gobierno.

La Constitución de 1917 sirvió como referente para la Constitución alemana de Weimar en 1919, pues logró catalizar diversas demandas sociales

¹⁵ Texto original de la Constitución de 1917 (el subrayado es nuestro), recuperado en línea el 7 de junio de 2016: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

¹⁶ *Íbid.*: «Art. 2o.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes».

que parecían muy lejanas hasta antes de la Revolución Mexicana. Cabe sumar a esta serie de derechos sociales, la importancia que se le dio a la educación a través del artículo tercero, pues por primera vez se manifestaba su carácter obligatorio, laico y gratuito¹⁷.

Con lo anterior, se esperaba que la educación dejara de ser un cenáculo sólo para los más privilegiados y empezaba a surgir una visión mucho más incluyente que alcanzaría su etapa de consolidación durante el periodo de José Vasconcelos al frente de la Secretaría de Educación Pública, uno de los intelectuales más representativos de principios del siglo XX y más tarde con Jaime Torres Bodet.

Adicionalmente, el artículo tercero establecía que: «Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria», con lo cual se presentaba una posición antirreligiosa del régimen, tan clara que fue condenada, no sólo por el clero mexicano, sino también por el Papa Pío IX a través de la encíclica *Iniquis afflictisque*¹⁸. Esta posición es entendible, pues el clero, aun cuando no se involucraba en los asuntos públicos como solía hacerlo antes de la Reforma, sí mantenía una posición de privilegio con la dictadura de Porfirio Díaz.

Asimismo, otro elemento discursivo, que se mantuvo hasta hace menos de una década en la Constitución de 1917, fue el carácter nacionalista del artículo 27, en el que, bajo argumentos de soberanía sobre ciertos recursos naturales y energéticos como el petróleo, la electricidad o el gas, se prohíbe la incursión privada en el sector, con lo que se buscó fortalecer en el imaginario colectivo la idea de bienes nacionales.

Se decía desde entonces que el petróleo y los recursos energéticos eran de los mexicanos, sin que ellos pudieran traducir en medidas específicas el beneficio de la población. Como muestra el párrafo cuarto del artículo 27 del texto original señala lo siguiente:

Artículo 27: Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando

¹⁷ AA.VV., *Historia de México*, Coordinadora: Gisela Von Wobeser, México, SEP/FCE, 2009, p. 233.

¹⁸ *Ibid.*, p. 405.

su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Lo importante no era saber cuánto petróleo le tocaba a cada quién o si convenía más importar tecnología para ser un país más próspero o competitivo; la lógica del artículo 27 era generar un sentido de pertenencia hacia el país que había sido constantemente saqueado, y que ahora estaría protegido por un gobierno «sensible» ante las necesidades de la gente y que podría salvaguardar —con todo y contra todos—, los bienes que nos pertenecían.

Podemos decir con toda claridad que con la Constitución de 1917 también se diseñó una nueva idea de país. Se buscó adoctrinar al pueblo a través de una serie de artículos que, más allá de enunciar normas de gran relevancia con la intención de que fuesen cumplidas sin excepción, querían mantener los privilegios del Estado, así como impulsar el sistema capitalista heredado del porfiriato, pero que coexistiera con la esperanza de derechos sociales plenos que demandaba la población. Sobre esto, dice Arnaldo Córdova:

Por otra parte, a fin de garantizar que los derechos de los trabajadores urbanos fuesen respetados, pero limitados a la vez, de modo que no pusieran en peligro el capital, se instituyó, con el artículo 123, un sistema interclasista, de relaciones en el que el Estado sería garante y, al mismo tiempo, árbitro inapelable de los derechos de cada una de las clases que se regimentaban, los trabajadores y los capitalistas. Carranza jamás se imaginó, ni dio trazas de comprenderlo después, el colosal poderío que se ponía a disposición del Estado, al convertir las reformas sociales en instituciones constitucionales¹⁹.

En ese sentido, las constituciones, nunca dejarán de contar con una posición discursiva. De hecho, a partir de la reforma constitucional de 2008, gran parte de la estructura jurídica y administrativa del sistema de justicia penal descansa ahora en los principios rectores de la reforma, que además de señalar el proceso de instrumentación de los juicios orales, funcionan como elementos narrativos que dan un mensaje a la población de que México es un país democrático, transparente y moderno.

Conforme lo establece el artículo 20 constitucional actual, los principios a los que nos referimos con el nuevo sistema de justicia oral son: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. Estos

¹⁹ Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, p. 27.

principios procesales, como bien señala Sergio García Ramírez son «segmentos de política estatal en general»²⁰, es decir, el lugar a donde quieren llevar una reforma o una ley, más que una ley en sí misma.

La discusión actual sobre la importancia de un bloque constitucional que trascienda a la tradicional doctrina en torno a la supremacía de la Constitución, hubiera sido impensable en los debates del constituyente de 1917, pues equiparar las normas constitucionales con los preceptos internacionales, era tanto como reconocer injerencia de otros gobiernos sobre el nuestro, situación compleja ante el miedo que producía el que otra potencia invadiera nuestro país y, desde luego, la irrenunciable perspectiva patriota de los gobiernos caudillistas.

Por ello, cada visión que se postra en las constituciones representa el espíritu doctrinario de éstas. La división entre la parte dogmática y orgánica de una Constitución, puede ser útil desde una perspectiva pedagógica al entrar al estudio del derecho como ciencia; sin embargo, un análisis más profundo nos lleva a la conclusión de que el dogmatismo constitucional está presente siempre, aún en los artículos más técnicos.

Por ejemplo, los tiempos en radio y televisión para los partidos políticos son regulados en el artículo 41 constitucional con el objetivo de blindar la reforma electoral ante los constantes cambios de las leyes federales y no precisamente para hacer una explicación detallada de los derechos de los partidos políticos en la Carta Magna. Si bien la rigidez de nuestra Constitución no ha sido el sistema más eficiente ante los constantes cambios, si hace una distinción entre los objetivos del legislador al reformar una ley.

Para finalizar, podemos decir que la Constitución, es quizá el discurso jurídico por antonomasia, pues de su redacción, mensaje, composición y claridad, derivan una serie de sucesos que pueden marcar el rumbo de una nación. La Constitución mexicana es, como señala Francisco Suárez Farías «el más importante registro escrito del discurso ideológico de la Revolución de 1910 y la fuente primera de legitimación ideológica de las políticas gubernamentales posrevolucionarias»²¹.

El rumbo de la Constitución implica la forma de actuar de millones de personas, por ello, estudiar su contenido discursivo, revitalizarlo y revalo-

²⁰ García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008), ¿Democracia o autoritarismo?*, 4ª. Ed., México, Porrúa, 2010, p. 109.

²¹ Francisco Suárez Farías, «Los gobernantes en el discurso constitucional mexicano», en AA.VV., *Congreso Internacional Sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, México, 1993, p. 507.

rarlo es fundamental para transitar a una democracia participativa y eficaz, en donde la Carta Magna no sea letra muerta, sus preceptos se cumplan en la práctica y, sobre todo, esté legitimada por la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Congreso Internacional Sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, México, 1993.
- AA.VV., *Historia General de México*, COLMEX, México, 2000.
- AA.VV., *Historia de México*, Coordinadora: Gisela Von Wobeser, México, SEP/FCE, 2009.
- AA.VV., *La Fascinación por la Palabra, homenaje a Paola Vianello*, México, UNAM/IIF, 2011.
- ALCALÁ CAMPOS, Raúl (comp), *Hermenéutica, retórica y argumentación*, México, UNAM, 1996.
- ALEGRE, Antonio, *La sofística y Sócrates*, Barcelona, Montesinos, 1986.
- ALEXY, Robert, *Teoría del discurso y derechos constitucionales*, México, Fontamara, 2004.
- ALVEAR Acevedo, Carlos, *Historia de México*, Editorial Jus, México, 1991.
- ARISTÓTELES, *Retórica*, 2ª ed., versión de Arturo Ramírez Trejo, México, UNAM/IIF, 2010.
- ARRIBAS, Rebollo, *Temas de retórica hispánica renacentista*, México, UNAM/IIF, 2000.
- ATIENZA, Manuel, *El derecho como argumentación*, México, Fontamara, 2009.
- BERISTÁIN, Helena, *Diccionario de retórica y poética*, México, Porrúa, 2001.
- BEUCHOT, Mauricio, *La retórica como pragmática y hermenéutica*, Barcelona, Anthropos, 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* México, México, Porrúa, 2016.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1973.
- CORREAS, Oscar, *Razón, retórica y derecho. Una visita a Hume*, México, Ediciones Coyoacán, 2009.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro en 1916*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, Tomo I, 1960.
- JENOFONTE, *Recuerdos de Sócrates, Banquete, Apología*, versión de Juan David García Bacca, México, UNAM/IIF, 1993.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Ediciones Coyoacán, México, 2008.
- LEITH, Sam, *¿Me hablas a mí? La Retórica de Aristóteles a Obama*, México, Taurus, 2012.
- PERNOT, Laurent, *La Retórica en Grecia y Roma*, México, UNAM, 2013.
- PLANTIN, Christian, *La argumentación*, España, Ariel, 2002.
- PLATÓN, *Diálogos*, España, Edimat, 2010.

- PUIG, Luisa y García Pérez, David, *Retórica y argumentación*, México, UNAM/IIF, 2011.
- RAMÍREZ Vidal, Gerardo, «Presentación», en Beristaín, Helena y Ramírez Vidal, Gerardo (comps.), *Espacios de la retórica*, México, UNAM, 2010.
- REYES, Alfonso, *La crítica en la Edad Ateniense, la antigua retórica*, México, FCE, 1997, obras completas, volumen XIII.
- VALADÉS, Fray Diego, *Retórica Cristiana*, que ha sido reimpresa en México por el FCE desde 1989.

Unidades de información y difusión institucionales; su papel como vehículos de transparencia y acceso a la información

JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ VALLEJO

INTRODUCCIÓN

Este estudio busca determinar el papel que juegan las unidades de información y difusión institucionales (servicios de información y documentación, bibliotecas, archivos, museos y cualquier denominación que se les dé en razón de su desarrollo organizacional, funcional e histórico) a partir de la reforma del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —que establece como derecho fundamental el acceso a la información pública— y la creación de su ley reglamentaria, publicada el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en lo consecutivo nos referiremos a ésta como la Ley).

Este hecho nos permite jugar con una hipótesis bidireccional en la cual se piensa, en primer lugar, que las unidades referidas han de desarrollar un rol fundamental desde su carácter tradicional como áreas obligadas a garantizar la organización racional, el estudio, la conservación y la difusión de la información útil para las instituciones y la ciudadanía, lo cual permite cumplir con las obligaciones positivas de la Ley. En segundo lugar, se piensa que las unidades de información y difusión son elementos fundamentales para cumplir con la parte sustancial de la reforma, pues son áreas que desde sus orígenes han trabajado bajo el principio de acceso a la información, en su sentido lato, y cuentan con recursos y personal especializado y experimentado que, por un lado, tiene la capacidad de crear e innovar con vehículos, herramientas y desarrollos adecuados que permitan dar el acceso a la información que necesita una sociedad tan diversa y heterogénea como la mexicana (en su ejercicio cognitivo y en su juego democrático y político)¹. Por otro lado, es importante recalcar que estas unidades de

¹ La sociedad y la democracia y sus condiciones económicas, políticas, sociales, culturales e individuales son tan diversas y heterogéneas que cuando hablemos de garantizar

información cuentan con una gran experiencia en la formación cívica, cultural y ciudadana, aspecto transversal de la reforma.

ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY REGLAMENTARIA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Es importante, a partir del análisis de la reforma al artículo 6° constitucional y de la Ley, definir cuáles serán los aspectos fundamentales que describen el papel que juegan las unidades de información y difusión desde su función tradicional y, más aun, localizar los campos de oportunidad en los cuales éstas tendrán un papel de suma relevancia si se les otorga el reconocimiento a su experiencia y a su función estratégica, y se les concede el apoyo necesario para cumplir con la expectativa: un democracia fortalecida.

En el primer apartado de nuestro estudio se señalan las bases y principios rectores de la reforma, los cuales guían sus alcances materiales y sustanciales:

- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y de seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.
- Principio de máxima publicidad: Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan

como derecho fundamental el acceso a la información (pública), deberemos contemplar a las diversas comunidades por su edad, su lengua, sus asimetrías económicas y sociales, su condición física, etcétera, pues a partir de esta valoración habrán de crearse los vehículos (productos y servicios de información) adecuados para cada solicitud de información individual o colectiva.

rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

- El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.
- La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.
- Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.
- El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.
- Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, el procesamiento y la publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y la Ciudad de México, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

La Ley, en su objetivo (art. 1), establece los principios y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato) que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios. Este objetivo prioriza el derecho de acceso a la información pública que toda persona tiene, lo que nos habla del campo sustancial de la reforma.

En ese sentido, se entiende que una de las obligaciones principales de las autoridades obligadas será el de transparentar y dar acceso a la información en su posesión.

Sin embargo, se observa que a pesar de que en dichos lineamientos y principios manejan la máxima publicidad de la información, se encuentra precisamente que la Ley prevé, en su artículo 24 fracción VI como excepción a la publicidad, la obligación de proteger y resguardar la información clasificada como reservada y confidencial. En esta excepción se vislumbra un primer problema: la clasificación correcta de la información para así poder determinar si ésta se encuentra dentro de las hipótesis. En este ejercicio de análisis, organización racional y descripción, es importante contar con la asesoría de las unidades y del personal experimentado en la clasificación de la información, los cuales, acompañados de la unidad productora harán un trabajo exacto y pertinente.

En cuanto al aspecto de facilitar el acceso a la información en la «difusión de las políticas de transparencia en medios impresos, la radio, la televisión y en internet, y a través de tecnologías de la información en los dispositivos móviles», la Ley indica, como parte de los objetivos, establecer las bases y la información de interés público que se debe de difundir proactivamente (art. 2).

En cuanto al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (el Sistema) se indican entre sus funciones las siguientes: desarrollo y establecimiento de programas comunes de alcance nacional para la difusión en materia de transparencia, y el diseño e implementación de políticas en materia de publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública (art. 31).

Respecto a los organismos garantes, que son aquéllos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales, tienen entre sus atribuciones la de promover y difundir el ejercicio del derecho al acceso a la información y el establecimiento de políticas de transparencia proactiva, atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales (art. 42).

Es evidente que no todas las áreas de las instituciones están preparadas para cumplir con las obligaciones de difusión de la información a las que hace mención la Ley, y en muchos de los casos les es más difícil identificar cuál y cuánta de su información puede ser útil para ponerla en disposición de la ciudadanía a través de una política de proactividad, incluso para el sujeto obligado, en general, estas obligaciones resultan complicadas. Algo parecido podemos decir en cuanto al Sistema y sus funciones de desarro-

lar programas comunes de alcance nacional para la difusión y el diseño e implementación de políticas en materia de publicación, difusión, conservación y accesibilidad, así como de las obligaciones de promover y difundir el ejercicio del derecho al acceso a la información y el establecimiento de políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales de los organismos garantes, los cuales enfrentan una realidad compleja y heterogénea que debe ser analizada por áreas y personal que cuente con experiencia en este tipo de tareas que pasan por el cumplimiento positivo y material de la Ley, pero que también son fundamentales para su cumplimiento sustancial.

Las obligaciones, funciones y atribuciones descritas en los párrafos anteriores son también un campo en el cual las unidades de información y difusión, su equipamiento, infraestructura y su personal experimentado y especializado han de jugar un rol vital en la consecución de dichas tareas. Éstas, a lo largo de su historia institucional, han trabajado de manera tradicional diseñando y materializando acciones que permitan organizar lógicamente, analizar, describir, conservar, difundir y garantizar la accesibilidad de la información. Además, en su vocación y función siempre ha estado inscrita la labor de implementar acciones proactivas que permitan acceder a la mayor cantidad de información útil y buscar que los vehículos de entrega atiendan a todos los tipos de comunidades de usuarios posibles, considerando sus características económicas, sociales, culturales o individuales.

La Ley indica que para el cumplimiento de sus objetivos, los sujetos obligados deben de cumplir con diversas obligaciones, entre ellas, fomentar el uso de las tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos (art. 24, frac. IX). De igual forma, el texto del ordenamiento indica que las leyes en materia de transparencia y acceso a la información de los sujetos obligados del orden federal, deben obligatoriamente poner a disposición de los particulares información en los sitios de internet correspondientes (art. 60). Por otra parte, también señala que la página de inicio de los portales de internet de dichos sujetos debe tener un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública, la cual deberá contar con un buscador (art. 64).

Al respecto cabe mencionar que se indica que la información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida (art. 57). También se indica que los lineamientos técnicos que se emitan deberán establecer los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportu-

na, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable (art. 61).

En la Ley, respecto a garantizar el acceso a la información a las personas en condiciones de igualdad, prohíbe toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o el acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados (art. 13). En este sentido, la información generada debe tener un lenguaje sencillo para cualquier persona y procurar en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas (art. 13). Otro ejemplo de ello es que se determina que las funciones de los titulares de las Unidades de Transparencia deben promover los acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las respuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente en forma más eficiente (art. 45).

La Ley cuenta dentro de su glosario de términos con conceptos tales como (art. 3):

A. Datos abiertos, que tienen las siguientes características:

- a. Accesibles
- b. Integrales
- c. Gratuitos
- d. No discriminatorios
- e. Oportunos
- f. Permanentes
- g. Primarios
- h. Legibles por máquinas
- i. Formatos abiertos
- j. Libre uso

B. Documento

C. Expediente

D. Formatos abiertos

E. Formatos accesibles

F. Información de interés público

G. Plataforma nacional

H. Versión pública

Dentro de la sección de los sujetos obligados, la ley señala que dentro de las obligaciones que deberán de cumplir, se encuentra fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos (art. 24).

De igual forma, dentro de lo referente a la plataforma nacional de transparencia, se menciona que los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios (art. 49). Dicha plataforma deberá ser analizada por los profesionales de la información, ya que a través de su experiencia organizando y poniendo a disposición la información ante diversas comunidades, tendrán mucho que aportar para su correcta implementación y materialización.

En cuanto a la denominada *transparencia proactiva*, la ley señala que los organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que la Ley establece como mínimo (art. 56). De igual forma, para que la información publicada por los sujetos obligados se difunda en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida (art. 57).

En cuanto al Sistema Nacional, menciona que emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de la transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga a la información, agregando que la información que se publique deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables (art. 58).

En cuanto al rubro de Gobierno abierto, contiene una sección con un artículo que hace referencia a que los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental (art. 59).

En lo relativo a las obligaciones de transparencia, se señala que la legislación en todos los niveles y órdenes de Gobierno establecerá la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información pública en los sitios de internet correspondientes y a través de la plataforma nacional (art. 60); además de que en los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que ésta sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable. Estos lineamientos contemplarán la homologación en la presentación de la información por parte de los sujetos obligados (art. 61).

La página de inicio de los portales de internet de los sujetos obligados tendrá un vínculo de acceso directo al sitio en el que se encuentra la información pública, que deberá contar con un buscador. La información de obligaciones de transparencia deberá publicarse con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda a su naturaleza (art. 64).

Los organismos garantes y sujetos obligados establecerán las medidas que faciliten el acceso y la búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena. Por ello, por sí mismos o a través del Sistema Nacional, deberán promover y desarrollar de forma progresiva, políticas y programas tendientes a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible. Se promoverá la homogeneidad y la estandarización de la información, a través de la emisión de lineamientos y de formatos por parte del Sistema Nacional (art. 65), mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2016.

Los sujetos obligados pondrán a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a internet que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente se utilicen medios alternativos de difusión de la información, cuando en determinadas poblaciones esto resulte de más fácil acceso y comprensión (art. 66).

En la sección correspondiente al procedimiento de acceso a la información, se menciona que cuando la información requerida por el solicitante ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, registros públicos, en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro formato, se le hará saber por el medio requerido al solicitante (en un plazo no mayor a cinco días) la fuente, el

lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información (art. 130).

EL VALOR AGREGADO DE LAS UNIDADES DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL EN EL EJERCICIO Y APROVECHAMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Robert McChesney, en Fuenmayor Espina, A. (2004), identifica tres condiciones necesarias para el funcionamiento óptimo de una sociedad democrática.

La primera versa sobre el análisis crítico de la estructura, el funcionamiento y las actividades específicas de la administración pública, el sistema político y otros actores sociales, con el propósito de proponer las modificaciones necesarias para hacerlos más abiertos, participativos, democráticos y eficientes.

La segunda, se centra en propiciar, desarrollar, estimular y facilitar la participación ciudadana.

La tercera, radica en modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el Gobierno, el sistema político y la ciudadanía. De tal suerte que si la información es vista como un objeto a controlar porque da poder, en el futuro deberá ser vista como un recurso para utilizar porque habilita la participación ciudadana, racionaliza los recursos y facilita la mejor solución de problemas y necesidades colectivas, por lo que la cuestión no es qué tipo de control sobre la información queremos ejercer, sino qué tipo de sociedad queremos tener: una autoritaria o una democrática.

Hasta hoy, la comunicación entre los entes generadores de información pública, los sujetos obligados y el ciudadano, es restringida y técnica. Si se toman en consideración los resultados del Informe 2015 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, podremos observar que el número de solicitudes de información, no suma lo que representaría al 1% de la población de México.

La información y sus formas de comunicación deben transformarse para que sean abiertas, basadas en el diálogo y accesibles. La información debe ser concebida como un mecanismo de «empoderamiento», que le dé voz a la ciudadanía, que la habilite para participar en actividades del Estado y que facilite la organización de la sociedad civil.

Los procesos de comunicación pública basados en las tecnologías de la información y la comunicación deberían tener un alto impacto para democratizar el acceso a la información, en abrir puertas a la participación y en dar voz a todos los grupos sociales y a los individuos. «Para ello, es imprescindible no sólo abrir de par en par las puertas de la información gubernamental y de otros organismos sociales y eliminar filtros y barreras, sino también dar acceso universal al internet a todos los ciudadanos» (Fuenmayor Espina, A.) (2004).

Con base en datos del INEGI, emanados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, el 39.2% de los hogares del país tiene conexión a internet, sin embargo, hay entidades como Chiapas y Oaxaca donde más del 80% de las familias no cuenta con esta conectividad.

Si se toma en consideración, como identifica el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015), que la mayoría de las solicitudes de acceso a la información pública se realizan a través de internet (96.9%), se puede decir que acceder a él es una herramienta básica para el ejercicio de acceso a la información pública en nuestro país.

Ante este contexto, es congruente con la realidad nacional el mandato del artículo 54 de la Ley con base en el cual, las bibliotecas, lugares gratuitos de conexión a internet, promuevan el desarrollo de programas para la asesoría y orientación de sus usuarios en el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información. A partir de esta idea, podríamos decir que no sólo ha de considerarse a las bibliotecas sino también a los archivos históricos, museos y demás unidades de información institucionales que estén abiertas al público para dotar a la ciudadanía de espacios en los cuales puedan encontrar herramientas para su ejercicio democrático.

Las unidades de información institucional han tenido fundamentalmente la misión de coleccionar, organizar y poner a disposición de sus usuarios la información.

El acceso a internet gratuito en estas unidades sólo es la punta del iceberg en este proceso democrático; es urgente implementar cursos de competencias informacionales e informativas en derredor de la transparencia para socializar los datos precisos de cómo utilizar la Plataforma Nacional de Transparencia (calificaciones tecnológicas), la configuración de preguntas precisas a los entes públicos a través del conocimiento de la organización del Estado, para diseñar una estructura de pensamiento que permita que el individuo procese una estructura eficiente para la redacción de la solici-

tud de información, así como del posible recurso de revisión, todo ello con el objetivo de que los ciudadanos sepan a quién y cómo preguntar.

Junto con las Perspectivas 2020: el Futuro de las Bibliotecas, propuestas por el Consejo de Cooperación Bibliotecaria (2016), las bibliotecas (y por extensión, las demás unidades de información y difusión) deben reforzar su función de crear comunidades, dotarlas de cohesión social y garantizar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el acceso a la información.

Según dicho documento, éstas responden a las complejas sociedades con necesidades formativas crecientes, porque son instrumentos que dan cohesión social, contribuyen a la creación de confianza y crean espacios de convivencia, además de que apoyan el aprendizaje y la formación a lo largo de la vida. De igual forma, proponen que:

Deben garantizar el acceso a la información en igualdad de oportunidades, independientemente del soporte en el que esté y al margen de criterios comerciales e ideológicos. [...] deben también facilitar a sus usuarios el uso eficaz y crítico de la información disponible, es decir, garantizar la alfabetización informacional [...] En este sentido, realizarán una gran labor en la concienciación sobre aspectos como la transparencia y la privacidad, además de asegurar las mismas en su entorno y servicios.

Si bien se cuenta con un marco jurídico que garantiza el derecho de acceso a la información, se debe fortalecer ese acceso en términos de eficiencia. La frase acuñada por Neil Gaiman: «Google puede darte 100.000 respuestas; un bibliotecario puede darte la correcta», rescata el quid del asunto que radica en el ruido informacional: mientras que se tiene el derecho de hacer preguntas a los entes públicos, y que existe el marco legal que obliga a la transparencia de la información, no se está garantizando la eficiencia funcional al ciudadano. Las unidades de información y difusión son instituciones enraizadas en la tradición de guiar y ayudar al usuario en las búsquedas de información, podrían ser el fiel de la balanza para este acceso *accesible* y eficiente a la información pública.

Esta función, relativamente novedosa, de estas unidades, de contribuir en términos de la ley a fomentar el derecho al acceso de la información, se armoniza con las políticas internacionales. En la Agenda 2030 de la ONU, dentro del Objetivo 16² se propone la «Meta 16.10: Asegurar el acceso

² Objetivo 16: Promover las sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e incluyentes en todos los niveles.

público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales». México ha cumplido la meta de legislar sobre el tema y de implementar la normatividad, ahora ha de cumplir eficazmente la norma.

En el documento denominado *Las bibliotecas y la implementación de la Agenda 2030 de la ONU* publicado por la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, por sus siglas en inglés) (2016), se reconoce el papel de las bibliotecas como motores del desarrollo. Para demostrar las aportaciones que hacen las bibliotecas y el acceso a la información al desarrollo nacional y a cada uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU, la IFLA ha documentado casos de éxito como el del Programa de Biblioteca Nenasala, en Sri Lanka, que es una iniciativa gubernamental tendiente a aumentar la alfabetización digital y el acceso a la tecnología de los habitantes más pobres de la nación que viven en zonas rurales remotas, a través de 300 unidades de información dispersas en todo el país, las cuales ofrecen capacitación en computación básica, orientación en el acceso a la información a través de internet, y una amplia variedad de conocimientos locales relevantes. La IFLA propugna por la democratización de la información en todo el mundo.

IFLA en la declaración de Lyon (2014), sobre acceso a la información y desarrollo menciona que:

El acceso a las oportunidades comienza con el acceso a la información y el conocimiento. El acceso público a la información permite a las personas tomar decisiones informadas que puedan mejorar sus vidas. Las comunidades que tienen acceso a información puntual y pertinente para todos se posicionan mejor para erradicar la pobreza y la desigualdad, mejorar la agricultura, proporcionar educación de calidad y apoyar a las personas en materia de salud, cultura, investigación e innovación.

La implementación del artículo 54 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública abrirá un nuevo horizonte en cuanto a humanizar los procesos de acompañamiento y guía en el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Lo establecido en los artículos 3, 13, 24, 45, 49, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 65, 66 y 130 de la Ley abren un campo de responsabilidad, en el cual las unidades de información y difusión son un referente y son áreas que cuentan, como ya se ha dicho en párrafos anteriores, con el personal especiali-

zado y las herramientas necesarias para diseñar una correcta arquitectura de la información institucional, útil con las características exigidas y que permita dar acceso universal a las diversas comunidades contemplado sus circunstancias económicas, sociales, culturales e individuales.

Estas unidades han sido pioneras y continúan innovando en la elaboración de herramientas, productos y servicios que ayudan a dar acceso a la información útil, para lo cual se han apoyado en las tecnologías de la información y la comunicación.

El uso y manejo de estas tecnologías les permite ser un referente en su utilización y manejo, lo cual debe ser considerado pues permitirá, esta experiencia, tener un impacto sustantivo en la consecución de los objetivos.

Es por ello que se considera una urgente necesidad la implementación de cursos, a través de las unidades de información y difusión, que guíen a las personas en el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información.

También es pertinente la revisión de la conectividad de todas las unidades de información a lo largo y ancho del país, con el objetivo de dotarlas con internet de banda ancha, herramienta fundamental para cumplir el objetivo deseado.

Por último, se ha de puntualizar que el personal de estas áreas especializadas ha sido de los primeros actores a nivel internacional, en discutir y propugnar, con organismos de la sociedad civil, con Gobiernos nacionales y con organismos internacionales, políticas de proactividad en materia de acceso a la información y apertura gubernamental (Gobierno abierto), que les ubica como una guía útil que hay que tomar en cuenta.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Consejo de Cooperación Bibliotecaria. España. (2016). *Perspectivas 2020: el Futuro de las Bibliotecas*. Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <https://prospectiva2020.wordpress.com/resumen-ejecutivo/>
- Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. (2014). *Lyon Declaration on Access to Information and Development*. Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <http://www.lyondeclaration.org/content/pages/lyon-declaration-es-v2.pdf>
- Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. (2016). *Acceso y oportunidades para todos: Cómo contribuyen las bibliotecas a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas*. Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <http://www.ifla.org/files/assets/hq/topics/libraries-development/documents/access-and-opportunity-for-all-es.pdf>

- Fuenmayor Espina, A. (2004). *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central. Recuperado 1 de junio de 2016 en: http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf
- INEGI. (2015). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2015*. Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33734>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2015). *Informe de labores 2015*, Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <http://inicio.ifai.org.mx/Informes%202015/Informe%20de%20labores%202015.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México. (2015). *Informe de labores 2015*. Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2015.aspx>
- Marquina, J. (2013). *Informe Apei sobre Bibliotecas ante el siglo XXI: nuevos medios y caminos*. España: Asociación Profesional de Especialistas en Información. Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <http://www.apei.es/wp-content/uploads/2013/11/InformeAPEI-BibliotecasSigloXXI.pdf>
- ONU. (2016). *Agenda 2030*. Recuperado el 1 de junio de 2016 en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Cien años de evolución constitucional: De la concentración del poder a su control democrático

ALBERTO LUGO LEDESMA

... la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social...

FERDINAND LASSALLE

INTRODUCCIÓN

En 2017 se cumple el primer centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente rige en el país, periodo en que se ha generado estabilidad y paz, en un contexto regional de agudos desequilibrios y golpes de Estado recurrentes; un siglo de profundos cambios en los ámbitos político y social, mismos que se han reflejado en las reformas y adiciones que ha tenido la Carta Magna: 703 modificaciones¹, que han impactado en la realidad de México y sus habitantes. En suma, *Cien años de evolución constitucional*.

La Ley suprema, promulgada el 5 de febrero de 1917, es el origen de un sistema político que con el paso de los años ha consolidado la democracia electoral, y en el que cada vez se avanza más hacia la democracia entendida como la propia Ley de leyes la define: «un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo»².

En 1916, frente a la convulsión generada por los movimientos revolucionarios desencadenados en 1910³ y derivado de las modificaciones rea-

¹ Número total de reformas constitucionales al 5 de febrero de 2017, de los cuales 690 han sido al articulado constitucional; 9, a transitorios, y 4, a transitorios de decretos de reforma. Cfr. Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Mexicanos, por artículo.

Las reformas pueden ser consultadas en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

² Artículo 3, fracción II, inciso a) de la Constitución.

³ Resultado de la última reelección de Porfirio Díaz al frente de la Presidencia de la República.

lizadas al Plan de Guadalupe, proclamado en 1913, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocaría a un Congreso Constituyente que tendría la encomienda de redactar un nuevo pacto entre los mexicanos, en el que quedarán plasmados los valores fundamentales y las aspiraciones del pueblo mexicano.

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que me hallo investido, y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 4o., reformado, de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la H. Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1o.-Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro y quedar instalado el primero de diciembre del corriente⁴.

La Revolución Mexicana, una sucesión continua y continuada de enfrentamientos entre diversos grupos de interés del México de inicios del siglo XX, vino a transformar el paradigma imperante, teniendo como desenlace la firma de la Carta de Querétaro, con la que se pondría fin, en un primer momento⁵, a los reclamos de la sociedad mexicana, en la redacción de los artículos 3º, 27 y 123; con ello, en palabras de Alberto Trueba Urbina, «la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo que consignó garantías económicasociales»⁶.

En sentido estricto, la Constitución de Querétaro es una actualización de sus antecesoras, la de 1857 y la de 1824; esta última inspirada en los postulados de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, primer documento en conceptualizar y materializar el sistema presidencial tal como se le conoce actualmente y del cual México retomó el modelo.

El gran pacto del Teatro de Iturbide⁷ representa una renovación de la alianza originaria que le dio vida a la Nación mexicana; el refrendo del

⁴ *Decreto relativo a las elecciones del Congreso Constituyente que se reunirá en la ciudad de Querétaro el día 1º de diciembre del presente año.* Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana. Tomo IV. 4ª Época. México, viernes 22 de septiembre de 1916. Número 83.

⁵ La Revolución Mexicana tiene dos momentos de desenlace, uno jurídico y otro político; el primero se da con la promulgación de la nueva Constitución, en 1917; el segundo, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929.

⁶ Palabras del diputado Alberto Trueba Urbina, en la sesión de 5 de febrero de 1950. Diario de los Debates, XLI Legislatura p. 1-7.

⁷ Hoy Teatro de la República.

compromiso asumido por todos, para el beneficio de todos, tras la Independencia.

CONSTITUCIÓN Y PODER

La teoría constitucional y la Constitución, como documento rector de un Estado, se encuentran vinculados, en razón de que la parte teórica explica cómo es o cómo debería ser el texto fundamental y las relaciones de Poder que se regulan a partir de ella. Para entender este vínculo, es necesario conocer, primero, el significado de Poder, Giovanni Sartori (2015:20) lo explica de la siguiente manera: «... El poder es una relación: un individuo tiene poder sobre otro porque le obliga a hacer lo que de otra forma no haría...»

La teoría abarca un amplio espectro de conceptos que explican los vínculos desarrollados desde y con base en la norma fundamental; el Poder es el elemento central de este nexo esencial, además de ser factor de cohesión del Estado, ya que el ciudadano lo delega en sus representantes.

Sin Poder no habría Constitución, y sin ésta la teoría sería solamente discurso vacío y letra muerta. De este modo, que el elemento que une a la parte teórica y al documento fundamental que rige la vida política y social de un pueblo es el Poder, en su más pura expresión; todo ello, enmarcado en la concepción superior de Estado, pues de acuerdo con Carl Schmitt, la Constitución es su elemento sustancial, sin la cual no tendría existencia.

... el Estado es Constitución, es decir, una situación presente del ser, un *status* de unidad y ordenación. El Estado cesaría de existir si cesara esta Constitución, es decir, esta unidad y ordenación. Su Constitución es su «alma», su vida concreta y su existencia individual (Schmitt, 1996:30).

Emanado del pueblo, mediante la suscripción del pacto social del que habla Rousseau, el Poder uno solo; sin embargo, para su ejercicio, sus funciones se han dividido:

- 1) con la finalidad de que éstas se lleven a cabo de manera que se ejerzan plenamente, en beneficio de los ciudadanos;
- 2) para que pueda contenerse a sí mismo, a través de diversos controles que se establecen en la propia Ley fundamental, y
- 3) para evitar su arbitrariedad.

La Constitución en suma es Poder, pero es también lo que deriva de éste: estabilidad y progreso en un Estado democrático, que tiene como finalidad la prosperidad de su pueblo.

Luis I. Gordillo⁸, de la Universidad de Deusto, cuyas publicaciones se enfocan principalmente en la teoría general del Derecho Constitucional, hace una revisión teórica y esboza las características que toda norma fundamental debe contener, en un sistema democrático:

La constitución hace referencia a la organización del poder político, pero no a cualquier forma abstracta o configuración histórica de él, no al poder del tirano o del Estado despótico⁹. No se habla de constitución en relación con el poder en estado puro ejercido como fuerza frente a quienes lo soportan, sino con el poder concebido como dominio o soberanía, regulado, de alguna manera, por el Derecho y ejercido sobre quienes con sus derechos limitan ese poder o incluso participan en él (Gordillo, 2005:256).

DIVISIÓN DE PODERES

Primero en la teoría y después en la práctica, el ejercicio del Poder se ha dividido de tal manera que se han configurado los órganos detentadores de las funciones tradicionales; lo que a su vez permite que el ciudadano, como poseedor originario de la Soberanía, sea el principal beneficiario de los valores fundamentales de los que goza y que el Estado debe proteger: libertad, igualdad y justicia.

Las funciones del Estado tradicionalmente se han distinguido entre sí de acuerdo con la concepción clásica de la división de poderes (con mayor precisión división de funciones), según la cual los órganos legislativo, ejecutivo y judicial realizan las funciones de producción de normas jurídicas, de ejecución de tales normas y de solución de controversias, respectivamente... (Carmona, 2007:176).

Existen dos grandes teóricos de la división de poderes, referentes obligados en este tema, ellos son John Locke y Montesquieu. El filósofo y teórico inglés establece la división del Poder en tres: legislativo, ejecutivo y federativo, los cuales terminan siendo dos, pues argumenta que el ejecutivo y el federativo no deben ser ejercidos por titulares distintos, «... el poder federativo es distinto al poder ejecutivo, pero, según Locke, no es conve-

⁸ Profesor de Derecho Constitucional Comparado de la Universidad de Deusto y director de la revista «Estudios de Deusto», en Bilbao, España.

⁹ Cfr. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, XIX, 12.

niente que ambos poderes sean atribuidos a titulares distintos porque los dos precisan de la fuerza del Estado...» (Rubio, 2013)¹⁰.

Locke, en su análisis, contempla las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, las cuales, en el caso mexicano, se encuentran contenidas en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En *Del Espíritu de las Leyes*, el escritor y jurista francés apunta que, con el objetivo de evitar el absolutismo del Poder y como consecuencia la arbitrariedad de quien lo detenta, en detrimento del ciudadano, que devendría en la limitación de las libertades del mismo y, por lo tanto, a transitar hacia un Estado no democrático, la división de funciones resulta no sólo necesaria, sino imperativa. Charles Louis de Secondat esquematiza la división del poder público de la siguiente manera:

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del estado (Montesquieu, 2006:209).

En términos generales, el barón de Montesquieu contempla la existencia de tres poderes (o funciones): el legislativo, el ejecutivo y el judicial; aunque, refiere, que el poder judicial es prácticamente inexistente: «De los tres poderes de que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo...» (Montesquieu, 2006:215).

Luigi Ferrajoli hace la siguiente lectura de los modelos que presentan Locke y Montesquieu:

... En el uso clásico del modelo de Montesquieu la división se refería a tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial; en el modelo de Locke se refería simplemente a dos poderes, el legislativo y el ejecutivo. Se trata de modelos elaborados hace tres siglos con referencia a arreglos institucionales incomparablemente más simples que los de las actuales democracias constitucionales... (2008:339).

¹⁰ Cfr. Capítulo XXI del *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, de John Locke.

Raúl Contreras Bustamante¹¹, de la Universidad Nacional Autónoma de México, apunta que el principio de división de poderes «... está inspirado en las teorías de Locke y Montesquieu, para evitar el abuso en el ejercicio del poder mediante su división y, por lo tanto, impedir que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación. Este principio histórico ha estado presente en las Constituciones de 1824, 1857 y en la vigente, que data de 1917»¹².

Esta división, contemplada en la Constitución de un Estado, resulta en el primer control al Poder, pues ya no es un solo individuo quien detenta todos los poderes, sino que órganos distintos se dividen las funciones para su ejercicio. En el caso mexicano, Jorge Carpizo lo conceptualiza de la siguiente manera:

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son poderes con facultades limitadas. La constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal. Es más, este principio constituye en el orden jurídico mexicano una garantía individual (Carpizo, 2006:28).

Referirse a la división de funciones del Poder, obliga a abordar el tema de democracia; pues hablar de democracia, exige hacerlo también del Poder. Ese Poder originario, supremo, soberano, el del pueblo; entendido como la delegación del mismo que hace el ciudadano en sus representantes, quienes lo ejercen por mandato.

La palabra griega *demokratia* se compone de *demos*, que quiere decir «pueblo», y de *kratos*, que quiere decir poder. Por lo tanto, traducida al castellano, significa «poder del pueblo». Si es así, las democracias «tienen que ser» lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda... (Sartori, 2015:15).

Jorge Ulises Carmona¹³, retomando los planteamientos de Héctor Fix-Zamudio, expone que el principio de la división de poderes también juega un papel preponderante en el control de los mismos; debido a que la división del Poder es, en sí mismo, un control al absolutismo.

¹¹ Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹² *Órganos Autónomos* en la Columna Corolario (8 de marzo de 2014), en el periódico Excelsior: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>.

¹³ Investigador Titular de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Fix-Zamudio señala que el principio de división de poderes ha jugado un papel importante como parte de los instrumentos protectores de la Constitución, que son aquéllos encaminados a la propia limitación del poder y el sometimiento de quienes lo detentan, al conjunto normativo de la Constitución... (Carmona, 2007:178).

De este modo, el Código Político que rige en México «estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario» (Carpizo, 2006:31), en el cual la preeminencia del ejecutivo, sobre los otros dos, ha sido evidente y manifiesta, desde su conformación.

Sin embargo, en 1997 la reconfiguración del Poder adquirió una nueva dimensión, el partido en el gobierno¹⁴ perdió la mayoría en la Cámara de Diputados federal; el diálogo entre poderes se volvió más necesario que nunca, para gobernar; en el 2000, la primera alternancia en la Presidencia de la República vino acompañada de una redistribución del poder público entre los distintos órganos del Estado.

La división de poderes en el país se encuentra contemplada en el artículo 49 constitucional, el cual consagra que:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En el modelo clásico de la división de poderes, los tres órganos del Estado, que ejercen cada una de las funciones del mismo, se encontrarían limitados en su ejercicio: el legislativo a la elaboración de leyes, el ejecutivo a su aplicación y el judicial a la resolución de controversias jurídicas; sin embargo, en el ámbito material, llevan a cabo funciones que por naturaleza le corresponderían a alguno de los otros dos.

Desde el punto de vista material, considerando el contenido del acto estatal, su esencia, su sustancia, nos encontramos que los órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales llevan a cabo cada uno, en cierta medida, actos materialmente legislativos, administrativos y jurisdiccionales... (Carmona, 2007:180).

Lo cierto es que conforme se ha avanzado en la consolidación de la democracia en México, ha sido la propia dinámica social la que ha genera-

¹⁴ El Partido Revolucionario Institucional.

do los equilibrios en el Poder y, de este modo, cada uno de los órganos es vigilante de los otros y viceversa.

... intentar el equilibrio y la armonía de estas tres ramas, mediante atribuciones funcionales que permitan su mutua vigilancia y su nivelación en forma tal que en estos juegos de equilibrio nunca una de las ramas del poder derrote o destruya a las otras, para evitar el regreso al absolutismo por la concentración en una sola persona o en un solo grupo, de los tres elementos fundamentales del poder público (Castro, 1977:102).

De la interpretación integral de la Constitución se desprende que cada uno de los poderes constituidos posee facultades que materialmente corresponden a alguno de los otros dos; por lo tanto, no existe una división tajante y rígida de los mismos.

También se aprecia como la Carta Magna coloca en un nivel superior, por encima de todo lo demás, al que denomina Supremo Poder de la Federación, que en sentido estricto es el Poder soberano de la Nación, ese que es delegado por todos quienes hemos suscrito el pacto originario de la Patria.

Sin embargo, en la redacción del artículo 80, que se mantiene íntegra desde 1917¹⁵, se establece que: «Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos», lo que ubica al ejecutivo, como previamente se refirió, con preponderancia sobre los otros dos.

La expresión de supremo poder ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes. Así, en los *Elementos constitucionales* de Rayón se menciona el «supremo congreso», y en la constitución de Apatzingán se habla de «supremo congreso», «supremo gobierno» y de «supremo tribunal de justicia». Lo curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo, pero subsistiendo en la expresión suprema corte de justicia (Carpizo, 2006:45).

La superioridad del ejecutivo, en el sistema político mexicano, obliga a que, en la medida en la que se avanza en el ámbito democrático, la sociedad se encamine también al establecimiento de controles, jurídicos y políticos, al Poder. La Constitución es el primer control al Poder omnímodo, por lo que resulta de la mayor relevancia que sea desde aquélla desde donde se prevea la contención de éste.

¹⁵ En un siglo, sólo 22 de los 136 artículos de la Constitución de 1917 no han sido reformado.

... es primordial que la propia norma suprema prevea los controles pertinentes, es decir, órganos e instrumentos para la defensa de sus principios y prescripciones, lo que implica un sistema de defensa constitucional, entendido como el conjunto de medios, instituciones, procedimientos —legislativos, jurisdiccionales o políticos— orientados a garantizar su observancia (Camacho, 2014:32).

El análisis del cuerpo normativo, en el caso de la división de las funciones del Poder, arroja que éstas deben concebirse como una parte del *corpus* legal del Estado; y es precisamente que, en ese sentido, la interpretación que se hace de éste debe tener un carácter integral. El Poder puede entenderse desde distintos puntos de vista: como fenómeno político, como un todo indiferenciable; o como manifestación jurídica, regulado por la Constitución. Su estudio permite analizar distintas aristas de la realidad.

Entendemos por Poder la capacidad de mandar, es decir, de ejercer la potestad de gobernar, de una persona o grupo de personas, respaldada por la posibilidad de actuar coactivamente para proveer a su cumplimiento. El Poder se produce en el ámbito de las relaciones de mando y obediencia que se dan en una sociedad organizada. En estos términos, el Poder es una constante en todo tipo de sociedades, independientemente del lugar y de la época, a diferencia de instituciones como el Estado y los Sistemas y Regímenes de Gobierno que son estructuras transitorias, al igual que las fórmulas y las reglas de distribución y de equilibrio del Poder (Ulloa, 2015:54).

EL CONTROL DEL PODER

El Poder es único e indivisible, referirse a éste, en un sistema constitucional democrático, implica también disertar acerca de los controles que el mismo debe tener para su ejercicio. Los límites al Poder sólo pueden ser entendidos en democracia; un sistema no democrático carece de ellos y tiende a la arbitrariedad, al despotismo y al absolutismo.

Venustiano Carranza, en el discurso pronunciado en el hoy Teatro de la República, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro, el 1° de diciembre de 1916, se manifiesta con relación a este tema tan significativo: la confrontación natural entre absolutismo y libertades.

... lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz (motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados), tenga alguna vez posibilidad de limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.

Reflexionar acerca del control del Poder es un imperativo, pues si éste no se contiene a sí mismo y es de su misma naturaleza y origen, implicaría la existencia de un Poder superior, único, incontrolado y absoluto, controlador de los poderes constitucionales¹⁶.

Los límites autoimpuestos por el Poder democrático, entendidos no como un *antipoder*, sino como un elemento de subsistencia del mismo, son la razón que ha permitido a las sociedades modernas reconocer los derechos y libertades de sus gobernados y mantener una estabilidad política, social y democrática duradera.

Los sistemas democráticos han evolucionado y actualizado sus controles al ejercicio del Poder; distintas figuras se han incorporado en las constituciones, que cumplen esta importante función, como: el veto, la declaración de procedencia, el juicio político, el plebiscito, el referéndum, etcétera.

La Constitución, como norma suprema, en las sociedades modernas, debe contemplar esos controles al Poder, debido a que es el gran instrumento conciliador, que regula su funcionamiento, contiene su ejercicio desmedido y arbitrario y las tentaciones absolutistas y despóticas de quienes lo ejercen.

Diego Valadés hace un planteamiento de la naturaleza y fines del control del Poder, con el objetivo de transitar a un Estado democrático; los contrapesos, dice, deben ser de la misma naturaleza que aquél.

Por definición, controlar al poder es un acto de poder. No se controla al poder desde fuera del poder, ni sin poder, ni contra el poder. Controlar al poder es una manifestación de poder. Por eso, porque los instrumentos de control del poder son parte del poder, esos instrumentos tienen que ser de naturaleza bidireccional. De otra suerte el control del poder se convertiría en el único poder constituido sin control, sin contrapeso y por ende arbitrario (Valadés, 1998:17).

La bidireccionalidad implica que, si por un lado el legislativo limita al ejecutivo y al judicial, en el mismo sentido el legislativo se ve limitado por los otros dos; cada uno contiene y es contenido, limita y es limitado. De no ser así, se estaría en una configuración asimétrica, incompatible con un sistema democrático.

¹⁶ Cfr. Supremo Poder Conservador, órgano de naturaleza política que ejercía control constitucional, creado por las Bases Orgánicas de 1936; el cual se encontraba por encima de los poderes tradicionales y por lo tanto era un Poder controlador e incontrolado.

Si bien en la correlación existente entre el consenso democrático y los controles del Poder, el primero permite generar procesos de legitimidad en el acceso a los distintos cargos de elección popular de unos y en la designación democrática de otros; con los segundos se forma el núcleo de esa legitimidad en su ejercicio, pues son un freno al Poder desmedido y arbitrario.

El consenso democrático se construye a partir de reducir las discrepancias y aun las diferencias; el control político se fundamenta en la preservación de esas diferencias. El consenso se nutre de expresiones políticas con tendencia a representar a la mayoría con toda la amplitud posible; el control se orienta a garantizar la influencia de la minoría. El consenso se centra en la estabilidad; el control se orienta a la libertad (Valadés, 1998:37).

Ferdinand Lassalle decía que la Constitución es la suma de los factores reales de Poder, porque aquélla es otorgada por éstos o elaborada tras un cambio de paradigma, generalmente una revolución, a partir del cual se erige un congreso constituyente, en el que se redacta un documento que será el fundamento de ese Estado que nace.

La Constitución contiene en su cuerpo normativo la suma de los factores de Poder que han triunfado, o que en su defecto le han otorgado¹⁷; porque entraña la visión y el proyecto de los vencedores, por eso se encamina a la edificación de un nuevo Estado, reflejo de las ideas triunfantes o imperantes.

Luego entonces, la Ley fundamental es, siguiendo a Lassalle, el conjunto de los factores reales de Poder de un Estado dado, que se encuentran comprendidos en el texto que rige la vida del mismo, con el objetivo de conducir su destino a la consolidación de un proyecto superior de quienes detentan el Poder real a su interior; pero siempre manteniendo un clima de estabilidad y paz en la sociedad que la integra.

En las postrimerías del siglo XX y en los albores del XXI, los controles al Poder han cobrado gran relevancia. La tradicional división de poderes ha sido superada, con esquemas como la creación de organismos constitucionales autónomos o la posibilidad que se le ha dado al Presidente de la República de optar por un gobierno de coalición.

El ejecutivo, a 100 años del Pacto de Querétaro, es un órgano acotado, es una función controlada, es un poder limitado; lo cual no necesariamente

¹⁷ Cfr. Carta Magna de Juan Sin Tierra, expedida el 15 de junio de 1215.

te es malo, es sano para la democracia y óptimo para una convivencia social armónica.

El país ha transitado de «... un régimen político con partido hegemónico, al de un régimen político pluripartidista...» (Barceló & Valadés, 2016:23), situación que alteró la forma en la que se relacionan los factores reales de Poder; pero también es un elemento que permite una mayor representación de las distintas formas de pensar de los mexicanos.

«El pluralismo es altamente positivo en tanto que garantiza la mejor representación posible de la sociedad civil al ofrecer un amplio arco ideológico...» (Barceló & Valadés, 2016:23), además de que ha sido determinante para el establecimiento de controles al Poder, pues la oposición ha jugado un papel definitivo y fundamental en la creación de los organismos constitucionales autónomos.

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Actualmente la Constitución mexicana contempla 10 organismos constitucionales autónomos, los cuales no forman parte de ninguno de los tres órganos tradicionales del Poder constituido y que cumplen funciones especializadas.

En la tabla que a continuación se presenta se aprecia cómo, de manera particular, ha sido en el nuevo siglo cuando ha proliferado la creación de estos organismos; en los últimos cuatro años se ha creado o actualizado¹⁸ el 70% de ellos.

NO.	ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN	FECHA DE CREACIÓN
1.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).	Artículo 102, apartado B.	28 de enero de 1992
2.	Banco de México (Banxico).	Artículo 28, párrafo sexto.	20 de agosto de 1993
3.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).	Artículos 26, apartado B.	7 de abril de 2006
4.	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).	Artículo 3, fracción IX.	26 de febrero de 2013

¹⁸ Como es el caso del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), antes Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos (IFAI) y el Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electoral (IFE).

5.	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).	Artículo 28, párrafo decimoquinto y sucesivos.	11 de junio de 2013
6.	Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).	Artículo 28, párrafo decimocuarto.	11 de junio de 2013
7.	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).	Artículo 6, apartado A, fracción VIII.	7 de febrero de 2014
8.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).	Artículo 26, apartado C.	10 de febrero de 2014
9.	Fiscalía General de la República.	Artículo 102, apartado A.	10 de febrero de 2014
10.	Instituto Nacional Electoral (INE).	Artículo 41, fracción V.	10 de febrero de 2014

Fuente: Elaboración propia, con información de la Revista de Administración Pública.

En el 2014, una serie de reformas constitucionales modificó la estructura y funcionamiento de algunos organismos autónomos y creó otros, con lo que se llegó a los 10 actuales, que realizan tareas otrora exclusivas de los órganos tradicionales de la división de funciones del poder público, principalmente del ejecutivo federal.

Es así que, actualmente, estos organismos desempeñan las siguientes funciones, como lo refiere la Ley fundamental en los artículos citados anteriormente:

- La CNDH protege, observa, promueve, estudia y divulga los derechos humanos, que ampara el orden jurídico mexicano; y conoce de quejas en contra de actos u omisiones por parte de autoridades o servidores públicos.
- Banxico provee la moneda nacional, procura la estabilidad de su poder adquisitivo, fortaleciendo la rectoría del desarrollo nacional, a través del sano desarrollo de los sistemas financiero y de pagos.
- El Inegi regula, norma y coordina la captación, procesamiento y publicación de la información que se genera en torno al territorio, los recursos, la población y economía.
- El INEE evalúa la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional, en educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
- El IFT regula, promueve y supervisa el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; garantiza el derecho a la información y el acceso universal a dichos servicios.

- Cofece garantiza la libre competencia y concurrencia; previene, investiga y combate los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, y vigilar los mercados para garantizar un entorno favorable a la competencia.
- El INAI garantiza el cumplimiento de los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales; promueve una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa.
- Coneval establece lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad y evalúa los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.
- La Fiscalía General de la República persigue, ante los tribunales, todos los delitos del orden federal; solicita las medidas cautelares contra los imputados; busca y presenta las pruebas que acreditan la participación de éstos en los que las leyes señalen como delito; pide la aplicación de las penas¹⁹.
- El INE organiza las elecciones federales y, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones lo-

¹⁹ En el transitorio Décimo Sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se establece lo siguiente:

DÉCIMO SEXTO.-Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

cales en los estados de la República y la Ciudad de México, teniendo como principios rectores certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Como se observa, la creación de los organismos constitucionales autónomos ha limitado, de manera importante, el poder del ejecutivo federal, pues era éste quien anteriormente ejercía tales funciones, directamente o a través de las diversas dependencias a su cargo. En ese sentido, si bien se ha mermado la acción administrativa del ejecutivo, de ninguna manera se ha limitado el ejercicio del gobierno para cumplir con sus funciones.

Al establecerse mecanismos diferenciados en el nombramiento de los titulares e integrantes de estos organismos, se instauró un elemento de control basado en la independencia técnica, jurídica y económica, respecto del ejecutivo federal y con ello se modificaron las reglas del juego para el ejercicio del poder. Ello permite la afirmación, común para algunos actores, de que la Constitución en la actualidad, con el diseño institucional basado en la multiplicidad de organismos autónomos, se ha convertido en el eje normativo para el arreglo del poder.

De este modo, el impacto que tienen los organismos constitucionales autónomos se caracteriza por la democratización del sistema político, especialmente en lo que se refiere al ejercicio del Poder.

Tratándose de los organismos autónomos, la actuación democrática del poder se ha materializado en una serie de restricciones al ejercicio discrecional en las funciones del gobierno, toda vez que la creación de estas entidades ha traído aparejada una amplia regulación que poco a poco se perfecciona, a través del quehacer legislativo, pero también de la labor interpretativa de los tribunales.

Un punto adicional que hay que resaltar, por su efecto positivo en torno al ejercicio democrático del Poder, es que estos organismos de carácter especializado permiten que el servicio público se profesionalice en términos técnicos, dejando la profesionalización de carácter política a espacios como el poder legislativo; exigencia derivada de la fragmentación política e ideológica.

Esta perspectiva se complementa con la exigencia a la ciudadanía de una cultura constitucional mínima que permita que las funciones a cargo de los organismos autónomos realmente se realicen, contribuyendo con ello, de manera indirecta, al control del Poder; incluso al control de las funciones de estas entidades, las cuales pudieran ejercer discrecionalmente, si no tuviera contrapesos.

La concurrencia de estos dos elementos, la profesionalización del servicio público y una cultura constitucional mínima de la ciudadanía, redundaría, necesariamente, en mejorar la credibilidad del ejercicio del Poder, pues con límites claros y con mecanismos de control, tiende a democratizarse.

GOBIERNOS DE COALICIÓN

Los gobiernos de coalición son también un freno al Poder absoluto del Presidente de la República: el sistema político mexicano, cada vez más democrático, posee un pluralismo político, materializado en el surgimiento de distintas expresiones políticas que, con el paso de los años, han ido ganando espacios de representación. Uno de los principales efectos de este pluralismo es la profesionalización de quienes se dedican a la actividad política, por ello, la negociación y la búsqueda de consensos son elementos fundamentales en la configuración de un gobierno de coalición.

El 10 de febrero de 2014 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos concernientes al sistema presidencial. Mediante dicha modificación constitucional se abrió la posibilidad de formar gobiernos de coalición por decisión del Presidente de la República, con formaciones políticas representadas en el Congreso distintas al partido en el gobierno, bajo condiciones establecidas en la propia Constitución (Barceló & Valdés, 2016:19).

Los gobiernos de coalición, así como los organismos constitucionales autónomos, acotan el poder del Presidente de la República, lo limitan, lo restringen; pero la proliferación de organismos autónomos del Estado, distintos a las tres funciones tradicionales, y la desconcentración del poder, en las sociedades modernas, son un incentivo para que los ciudadanos no sólo gocen de más garantías para la protección de los derechos de los que son poseedores, sino, también un aliciente, para que tengan una participación activa en la vida política y social de su comunidad; contribuyendo con ello a la construcción de una mejor sociedad.

Los gobiernos de coalición son hoy día una constante tanto en las democracias parlamentarias como en las democracias presidenciales de todo el mundo que operan —al igual que en México— en el contexto de un sistema de partidos políticos múltiple... (Barceló & Valdés, 2016:19).

Los controles al Poder, a simple vista, parecerían obstáculos para el ejercicio del mismo, lo cual no necesariamente es correcto; son limitantes al

Poder descontrolado y arbitrario, pero estímulos para el ejercicio moderado y encaminado al beneficio del pueblo. Los gobiernos de coalición son la mejor prueba de ello, pues permiten la colaboración de distintas expresiones políticas, cuando un solo partido se ve imposibilitado para gobernar. El programa de gobierno se estructura, entonces, con base en las plataformas de los partidos integrantes del nuevo gobierno.

... la concepción y ejecución del programa de gobierno deja de ser una cuestión de una sola persona y se torna colegiada mediante la integración plural del Gabinete y el señalamiento en la Ley de las decisiones políticas que éste órgano ha de tomar como órgano colegiado... la forma presidencial se democratice mediante la modalidad de gobierno de coalición... (Barceló & Valdés, 2016:24).

Los secretarios de despacho, como se les concibe actualmente, son sólo colaboradores del Presidente de la República, los cuales son nombrados y removidos a discrecionalidad por éste, como queda consagrado en el artículo 89 constitucional.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. [...]

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado...

Con el gobierno de coalición se busca superar la etapa del presidencialismo, en la que los secretarios, como empleados del Presidente, sólo obedecen órdenes, y transitar a un nuevo modelo, más cercano al parlamentarismo, en el que el poder ejecutivo ya no sea unipersonal sino compartido, tanto en derechos como en responsabilidades.

REFLEXIÓN FINAL

Transcurridos *Cien años de evolución constitucional* en México, el ejecutivo ha pasado de ser el Supremo Poder Ejecutivo, como lo denomina la Constitución, que controlaba la vida política, social, electoral, cultural y mediática del país, a un órgano del Estado al que cada vez más se le limitan sus facultades, las cuales son absorbidas por alguno de los otros poderes; o, en su defecto, asignadas a los llamados organismos constitucionales autónomos.

Todo el Poder tiende a ser controlado desde sí mismo, lo cual implica para los gobernados la garantía de ejercicio de sus libertades. El control equilibra sus funciones, lo que a su vez impide su disolución y permite su mantenimiento. El Poder opresor en cualquier momento encontrará resis-

tencias, lo que tarde o temprano terminará por deponerlo; el Poder controlado sobrevive, porque está al servicio de la sociedad, de la cual emana.

Lo que se debe buscar es limitar al Poder para transitar hacia una transparencia de su ejercicio, en la que el ciudadano, con una constante y mayor participación en la vida pública, sea el principal control a la ejecución desmedida e incontrolada del Estado.

FUENTES CONSULTADAS

- Barceló, D. y Valadés, D. —Coords— (2016). *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley de gobiernos de coalición*. México: Cámara de Diputados, CEDIP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camacho, C. (2014). *La dimensión del control constitucional local en México*. México: Porrúa-Universidad Anáhuac.
- Carranza, V. (2014). *Documentos constitucionalistas*. México: Cámara de Diputados.
- Carpizo, J. (2006). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Castro, J. (1977). *Ensayos constitucionales*. México: Manuel Porrúa.
- Dahl, R. (2008). *La democracia y sus críticos*. México: Paidós-CONACULTA.
- Ferrajoli, L. (2008). «La esfera de lo indecible y la división de poderes». *Estudios Constitucionales*, Año 6, No. 1, pp. 337-343.
- Fix-Fierro, H. y Valadés, D. —Coords— (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gordillo, L. I. (2005, julio-diciembre). «Constitución, constitucionalización y constitucionalismo». *Estudios de Deusto*, Vol. 53/2, pp. 253-306.
- Lassalle, F. (2013). *¿Qué es una constitución?* México: Gernika.
- Locke, J. (2012). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Gernika.
- Maquiavelo, N. (2001). *El Príncipe*. México: Editorial Época.
- Matute, C. (2015, septiembre-diciembre). «Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional». *Revista de administración pública*, Volumen L, No. 3 (138), pp. 15-35.
- Montesquieu (2005). *Del espíritu de las leyes* (Tomo I). México: Gernika.
- (2006). *Del espíritu de las leyes* (Tomo II). México: Gernika.
- Rousseau, J. J. (2010). *El contrato social*. México: Gernika.
- Rubio, J. (2013). «El estado liberal». En Blas, A. y Rubio J. —dirs.— *Teoría del Estado I. El Estado y sus Instituciones*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Edición digital: abril de 2013.

Sartori, G. (2015). *La democracia en 30 lecciones*. México: Debolsillo.

Schmitt, C. (1996). *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Editorial.

Ulloa, J. G. S. (2015). *Curso de derecho parlamentario*. México: Innovación Editorial Lagares.

Valadés, D. (1998). *El control del poder*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Los principios de política exterior: entre el dogma y la guía. Una reinterpretación de la no intervención a la luz del siglo XXI

MIGUEL A. MENDIVIL ROIZ

El 11 de mayo de 1988 la Constitución de 1917 sufrió una modificación de talla importante; se reformaba el artículo 89, fracción X. En un afán por parte la administración de Miguel de la Madrid por elevar a rango constitucional los lineamientos que habían marcado el curso de acción de la política exterior mexicana a lo largo de la historia del país, se plasmaron nuevas palabras en el texto jurídico y político más importante de México.

Desde el momento en que la reforma del artículo 89 entró en vigor, los principios de política exterior ahí plasmados fueron recibidos e interpretados de una manera poco flexible que dio lugar a importantes debates no sólo dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), sino también en la Academia. Las diferentes posturas y el debate que de ellas emanan no se han desahogado por completo; se siguen ofreciendo interpretaciones flexibles de los principios que no terminan por convencer al ala más conservadora en la materia.

A 100 años de nuestra Constitución y a casi tres décadas de la adopción constitucional de los principios de política exterior, es imperante para los interesados en el actuar de nuestro país en el escenario internacional el reflexionar en torno al debate que hoy adquiere más atención que nunca y que, seguramente, derivará en modificaciones vertebrales para un México cada vez más participativo en las relaciones internacionales.

El presente texto tiene por objetivo analizar y tomar parte en el debate existente relativo a la reinterpretación de los principios de la política exterior mexicana, en especial el principio de la no intervención. Lo anterior con el fin último de argumentar que la interpretación de naturaleza no dogmática de los principios de política exterior debe primar en el ejercicio de la diplomacia de nuestro país en el siglo XXI.

A modo de presentación, la estructura a seguir se compondrá, en un inicio, de un repaso general —tanto conceptual como histórico— de los principios de política exterior consagrados en nuestra constitución. En segundo lugar, se prestará especial atención al principio de la no inter-

vención y al debate que actualmente gira en torno al mismo. Tras haber hecho lo anterior, se expondrán los argumentos que defienden la tesis de este artículo para, finalmente, derivar en algunas reflexiones encaminadas a nutrir el debate tan importante que está experimentando la diplomacia mexicana.

LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN

La política exterior de un Estado, definida por Edmundo Hernández-Vela (2002, p. 935), se trata de un conjunto de políticas, decisiones y acciones [dirigidas hacia el exterior], basadas en principios claros, que son forjados a través de una evolución y experiencia histórica. En este sentido, observamos que los principios de política exterior son normas sobre las cuales México rige su actuar en las relaciones internacionales.

Actualmente son siete los principios de política exterior que figuran en nuestra Constitución. El artículo 89 en su fracción X establece que, en materia de política exterior, las facultades y obligaciones del presidente son

X. [...] observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

En aquella época, uno de los debates más importantes que experimentó la diplomacia mexicana fue el relativo a la necesidad de incluir o no los principios en la Carta Magna. Ambas posturas presentaron argumentos muy válidos e interesantes. A fin de entender el proceso que llevó a la victoria de los defensores de la elevación a rango constitucional de los principios, resulta pertinente ofrecer al lector una breve descripción de las posiciones vertidas.

Los simpatizantes de la idea de no incluir el listado de principios dentro del texto constitucional se basaron en un argumento central. En una magnífica reflexión elaborada por Alonso Gómez-Robledo (1988, p. 1165-1167), el diplomático cuestionó la necesidad de reflejar de manera expresa los principios en la Constitución, puesto que éstos ya formaban parte del cuerpo jurídico internacional del que México era partícipe, tales como la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Carta de la

Organización de Estados Americanos (OEA), entre una serie de tratados más. Para los simpatizantes de la no inclusión expresa, plasmar los principios en la Constitución se trataba de una acción repetitiva que poco modificaba.

Por su parte, existían aquellos que se encontraban a favor de la elevación de los principios a rango constitucional, tales como Emilio O. Rabasa (2005, p. 20) que, a pesar de aceptar haberse opuesto a la idea de *reiterar* los principios en la Constitución en sus tiempos como Secretario de Relaciones Exteriores, en 1988 reconoció la viabilidad de la propuesta de reforma en torno a un argumento central. Para Rabasa, los principios, al ser enlistados, pasarían a formar parte del texto más importante del sistema político mexicano y así adquirirían el mayor rango jurídico posible. Añadiendo a ello, el ex Canciller indicó, además, que éstos «recogían en verdad la sustancia y no lo pasajero de nuestro ejercicio histórico internacional, desde la independencia hasta nuestros días [y por lo tanto] constituían un justo reconocimiento y un adecuado tributo a quienes, a través del tiempo, han forjado nuestra política exterior» (Ídem).

Ambas posturas trajeron a la mesa reflexiones sin duda interesantes y hasta cierto punto válidas; sin embargo, diversos factores enmarcados en el ambiente político tanto nacional como mundial de aquellos años favorecieron a la segunda posición, haciendo que el día 11 de mayo de 1988 el Diario Oficial de la Federación publicara el decreto que reformaba el texto constitucional.

LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

Como ya se observó líneas arriba, los principios de política exterior son el producto de la experiencia histórica de México y de aquellas normas jurídicas a las que nuestro país se encuentra obligado por ser parte de tratados internacionales que las establecen. Por consiguiente, es de esperarse que cada uno de los siete principios encuentren una explicación a raíz de hechos nacionales y compromisos internacionales.

Desde el surgimiento del Estado mexicano en el siglo XIX, la vida e independencia nacionales se han basado en el principio de la autodeterminación de los pueblos. Según éste, los pueblos oprimidos por parte de sistemas de corte colonial gozan el inalienable derecho a aspirar a una vida independiente que compagine con sus intereses y a ejercer la capacidad de decidir su propio devenir.

Dentro de los instrumentos jurídicos internacionales de los que México forma parte y que a su vez están relacionados con la autodeterminación de los pueblos, es importante señalar el artículo primero, párrafo segundo, de la Carta de la ONU, que establece como uno de los principales objetivos del organismo internacional el «fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal»¹. Asimismo, México es parte de dos instrumentos que abordan el derecho en cuestión y que reafirman el compromiso de nuestro país hacia él mismo, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos entrados en vigor en 1976.

Como un ejemplo de las acciones mexicanas basadas en el principio de la autodeterminación de los pueblos, tenemos el apoyo de nuestro país en la lucha constante del pueblo sudafricano contra el régimen del apartheid (Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, 2005, p. 101).

LA NO INTERVENCIÓN

La historia de nuestro país ha sido testigo de los intereses intervencionistas de las potencias de las distintas épocas; el intento de reconquista por parte de España; la intervención estadounidense que derivó en la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio; la usurpación del gobierno por parte de Napoleón III, entre otras más en el mismo siglo y el que seguiría.

La intervención ha dañado a nuestro país en fibras delicadas que han puesto en peligro la propia existencia del Estado mexicano a manos de intereses extranjeros. Por su historial de nación intervenida, la diplomacia mexicana desarrolló un sentido de total antipatía con las intervenciones en cualquier parte del planeta.

¹ El contextualizar la propia carta de Naciones Unidas y el contenido de la misma nos hace notar que los esfuerzos anticoloniales de la época, especialmente aquellos localizados en África y Asia, hacían de la autodeterminación de los pueblos una piedra angular de los procesos experimentados en el sistema internacional; sin embargo, a la luz del siglo XXI, como bien señala Ernesto Sosa (2005., p. 11), la autodeterminación como derecho de los pueblos ha quedado rebasada por una realidad en la que prácticamente no existen colonias, hasta el punto en que dicha prerrogativa puede llegar a suponer una amenaza a la integridad territorial de los Estados.

El *Diccionario Jurídico Mexicano* (1993, p. 2190), obra de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), señala que el principio de no intervención implica «la obligación que tiene todo Estado o grupo de Estados, de no inmiscuirse ni interferir, directa o indirectamente y sean cuales fuere el motivo y la forma de injerencia, en los asuntos internos o externos de los demás Estados».

Por su parte, el artículo dos, numeral siete, de la Carta de las Naciones Unidas da seña de lo que se entenderá por no intervención en la arena de las relaciones internacionales, pues establece que

ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta [...].

Dada la experiencia histórica de México y la importancia que la no intervención goza a nivel retórico en las relaciones internacionales, no es sorpresa que este principio sea uno de los más citados como fundamento del actuar de México. No obstante, su importancia también ha sido motivo de su polémica, tema que será esencia de apartados más adelante.

SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSIAS

Históricamente, nuestro país no se ha caracterizado por tener las mejores capacidades militares, ni el interés de verse involucrado en actividades de orden bélico para la consecución de sus objetivos. En cambio, México ha optado por priorizar ante todo los mecanismos pacíficos para solucionar sus controversias. En una extrapolación de la lógica deseada en sus relaciones con los demás, México defiende desde su concepción como Estado, la misma dinámica en las relaciones internacionales en general.

Una vez más, la Carta de Naciones Unidas marca la pauta internacional para determinar aquellos medios de resolución considerados pacíficos. En su artículo 33, la Carta establece que los Estados que se encuentren en controversias «tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección».

Ya a inicios del siglo XX, México acudía a diferentes instancias del derecho internacional para resolver disputas de manera pacífica. El mecanismo

más utilizado para tales efectos fue el arbitraje, de cuyos ejemplos podemos remarcar los casos de El Fondo Piadoso de las Californias (1902), la Isla de la Pasión (1931) y el Asunto del Chamizal (1911) (Claudia Gamboa Montejano, *op. cit.*, p. 14).

Asimismo, además de ser parte en distintos casos de arbitraje, México también ha sido mediador en conflictos —especialmente regionales—, que dieron origen a la creación del Grupo Contadora, estandarte del compromiso de nuestro país con la diplomacia y los medios pacíficos de solución de controversias.

LA PROSCRIPCIÓN DEL USO DE LA FUERZA

La interdependencia de los principios que señala Edmundo Hernández-Vela (*op. cit.* p. 935), hace que el presente principio resulte de la prioridad para resolver las diferencias por medios pacíficos. En las relaciones internacionales, han existido esfuerzos por proscribir el uso de la fuerza, tales como el Pacto Briand-Kellogg de 1928. Sin embargo, no fue hasta la adopción de la Carta de San Francisco, 17 años después, que la prohibición al recurso de la fuerza quedó plasmada en un instrumento internacional apoyado ampliamente.

El artículo dos, numeral cuatro, establece que «los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado [...]». En este sentido, dado el imperante existente a nivel internacional, más la repulsión histórica de México hacia la guerra, nuestro país se ha opuesto a aquellas medidas que involucran la fuerza y que salen de los cauces establecidos por el propio derecho internacional.

Como consecuencia del ejercicio del presente principio, la diplomacia de nuestro país se ha pronunciado en contra de las actitudes bélicas en diversos conflictos, como el palestino-israelí, la invasión rusa a Afganistán, el intercambio de fuego entre Londres y Buenos Aires en torno a las Malvinas y, por último, las invasiones de Washington en Afganistán e Irak (Edmundo Vargas Carreño, 2005, p. 100).

IGUALDAD JURÍDICA DE LOS ESTADOS

Para Gómez-Robledo (*op. cit.*, p. 211), la igualdad jurídica de los Estados significa primordialmente «que no obstante las diferencias de poder, de

adelanto o de industrialización de los Estados, todo Estado como sujeto de derecho internacional es titular de los mismos derechos y de las mismas capacidades, a la par de cualquier Estado tercero».

Esta concepción no se desarrolla del todo sino hasta el establecimiento del sistema de Naciones Unidas —con sus respectivas críticas—, en el que, por ejemplo, la Asamblea General se rige por el principio de un país, un voto. Desde entonces, México ha procurado la idea de que todos los Estados sean vistos como iguales en términos jurídicos; es decir, frente a cortes internacionales, en la celebración de tratados, y demás eventos que se desarrollen alrededor del derecho internacional.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La concepción del desarrollo internacional tomó lugar en la Carta de la ONU, específicamente en su artículo primero, fracción tercera, en la que establece a la cooperación internacional como medio para la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario. A pesar de ser una concepción bastante amplia, la cooperación internacional ha ocupado un lugar importante en la política exterior y ha sido motor de numerosos esfuerzos de la delegación mexicana en las distintas reuniones a nivel internacional como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), o la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, de manera más actual, en la adopción de la agenda post-2015.

LA LUCHA POR LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Desde el establecimiento de la Sociedad de Naciones y, más adelante, con la fundación de Naciones Unidas, México ha tenido un papel de importancia indudable en temas de paz y seguridad internacionales. El principio en cuestión va de la mano de los demás lineamientos de política exterior ya vistos párrafos arriba, pues la paz y la seguridad internacionales van de la mano de la primacía de soluciones pacíficas por sobre la violencia en todas sus expresiones a nivel internacional.

Para México, la lucha por la paz y la seguridad debe estar enmarcada dentro de los límites establecidos por el propio derecho internacional y los mecanismos que a partir de él se han creado. Un ejemplo de lo anterior es

el sistema de seguridad colectiva establecido por la ONU (Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *op. cit.*, p. 17).

LA LECTURA CLÁSICA DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

Terminada la revolución mexicana, el ex presidente Venustiano Carranza expresó ante el Congreso que «ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro» (Peggy Fenn, 1963, p. 2). Las palabras anteriores, en conjunto con otras disposiciones emitidas por el mandatario, dejaban ver el mundo ideal que México quería para las demás naciones.

Después de un siglo en el que se experimentaron intervenciones por parte de las potencias de aquellos tiempos, y tras los intentos por parte de Washington de influir en el resultado del conflicto intestino que el país vivió después del Porfiriato, no era de sorprenderse que México abogará por la no intervención.

Para Carranza, la no intervención no sólo cubriría el ámbito militar-territorial que tanto daño le había causado a México, sino que su concepción abarcaría un espectro más amplio. La no intervención comprendería el abstenerse de pronunciarse a favor o en contra de conflictos meramente internos de un país, ni de influir en los resultados de dichas disputas². La no intervención, así, parecía ser un fundamento de inacción en muchos casos.

A partir de la adopción de la Constitución de 1917, México abrazó el principio de la no intervención hasta el punto de convertirlo en dogma y camino único en el actuar de México en el exterior. Existieron posturas diplomáticas importantes en nuestra historia en las que el principio de no intervención fungió como estandarte principal, a saber: la votación sobre la suspensión de Cuba del sistema interamericano, la resistencia mexicana de participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU, así como el ocupar la membresía no permanente en el Consejo de Seguridad del mismo organismo.

El 31 de enero de 1962, la OEA votó un proyecto de resolución mediante el cual se suspendía la membresía de Cuba en la totalidad del sistema in-

² Así lo dejaba claro el propio Carranza en una entrevista al San Antonio Express, cuando, al hablar de la latente amenaza de intervención estadounidense, dijo que «el pueblo de México (debería) librar nuestras propias batallas políticas sin interferencia extranjera». (*Ídem.*, p. 4).

teramericano. En términos generales, las razones que llevaron a presentar el proyecto giraban en torno al hecho de las vinculaciones de La Habana de Fidel Castro con los países comunistas, así como la implementación en la isla de un modelo socialista —incompatible con el sistema del continente—.

México se mantuvo en contra del proyecto de resolución, pues se consideraba que éste atentaba contra la voluntad del pueblo cubano de elegir un sistema político y económico distinto al resto del continente y que, a pesar de no estar de acuerdo con sus preceptos, era un imperante legal más que político el respetar los asuntos internos del país caribeño.

En este sentido, el senador Manuel Moreno Sánchez, presidente de la Gran Comisión del Senado en aquel entonces afirmaba que «México era amigo de todas las naciones del hemisferio y lamentaba la censura norteamericana. Hizo notar la devoción mexicana a los principios de no intervención y autodeterminación y se refirió a ellos como las piedras angulares de la política exterior mexicana» (Ídem., p. 2).

Desde su creación, las OMP han servido para mitigar conflictos tanto inter como intra estatales. Aunque en teoría no ocupan partido alguno dentro de las disputas, las OMP pueden llegar a influir en el desarrollo de éstas. A pesar de ser un esquema de seguridad creado a partir de Naciones Unidas, México optó por tener una participación casi nula dentro de estas operaciones.

Desde 1946, año en el que se creó la primera OMP, México ha participado sólo en tres ocasiones. La primera vez que una OMP contó con personal mexicano fue aquella desplegada en los Balcanes de 1947 a 1950; la segunda, en Cachemira en 1949 y la tercera en El Salvador, de 1992 a 1993 (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/5421-591>).

Dentro de los elementos que explican el abstencionismo de México de formar parte de los cuerpos de las OMP se encuentra en el centro la defensa y el respeto de la no intervención. Para la diplomacia mexicana de la época, y para los defensores de esta actitud hacia el exterior, el formar parte de estos cuerpos militares —que ni siquiera se encuentran previstos por la propia Carta de la ONU— podría ser interpretado como una violación al principio tan añorado.

Los números mexicanos son reducidos a casi nada cuando comparamos la participación de otros países de la región como Brasil o incluso Uruguay que han formado parte de OMP en nueve y siete ocasiones, respectivamente y con un alto número de efectivos en cada una (Providing for Peace-

keeping, 2013, <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-uruguay/>).

La participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU también se ha visto afectada por la idea de que ser parte de dicho órgano traería más problemas al país que los beneficios resultantes derivando todo en una contraposición al principio de no intervención. Manuel Tello, reconocido diplomático mexicano y ferviente opositor a la participación de México en el Consejo, aseguraba que «el ingreso al Consejo de Seguridad trae como consecuencia inmediata involucrarnos en conflictos que no necesariamente están vinculados a nuestro interés nacional, olvidando la sabiduría del viejo refrán que aconseja no meterse en pleitos ajenos» (Manuel Tello, 1994, p. 57). Para Tello, además, formar parte del Consejo de Seguridad ocasionaría problemas en nuestra relación bilateral con los Estados Unidos.

México sólo ha formado parte del Consejo de Seguridad por un total de siete años —divididos en cuatro periodos—, mientras que Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela, han pertenecido al órgano durante 20, 18, 14 y 10 años, respectivamente (Naciones Unidas, 2015, <http://www.un.org/en/sc/members/search.asp>).

Como señala el reconocido académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Jorge Schiavon (Iván E. Saldaña, 05 de mayo de 2016, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/05/1090756>), durante el siglo XX, México utilizó al principio de no intervención como un mecanismo de defensa frente a la latente amenaza que constituía Estados Unidos. Así, al extrapolar y defender este principio en las relaciones internacionales, México se revestía de un instrumento de protección que garantizaba su estabilidad política y territorial en plena guerra fría.

EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN: SU REINTERPRETACIÓN A LA LUZ DEL SIGLO XXI

No obstante el arraigo de gran parte de la diplomacia mexicana al principio de no intervención y a una lectura ortodoxa del mismo que logró sobreponerse en el debate, es menester que éste sea analizado a la luz tanto de las transformaciones de importancia innegable que han tomado lugar tanto en el sistema internacional como en México.

Después de la caída del muro de Berlín, el sistema internacional sufrió modificaciones estructurales que dieron fin a la configuración bipolar que

había estado presente durante poco menos de cincuenta años. Aunado al término de la rivalidad este-oeste, los conflictos internacionales también presentaron cambios importantes, siendo el más notable la naturaleza de los mismos.

La era en la que las guerras se libraban entre los Estados —guerras interestatales—, comenzaba a quedarse atrás para dar pie a guerras intraestatales. Las partes contendientes ya no eran ejércitos nacionales, sino todo un abanico de combatientes, que incluían grupos militares, paramilitares, entre otros. Los conflictos tomaron tintes étnicos y nacionalistas que derivarían en guerras civiles. Ejemplos de lo anterior son el genocidio en Ruanda, el conflicto en Kosovo y más reciente la guerra civil en Siria.

Al tomar lugar dentro de las fronteras estatales, la capacidad de acción de la comunidad internacional para intervenir en los conflictos ha sido muy limitada. La inacción de órganos internacionales como el Consejo de Seguridad ha provocado en muchas situaciones que los conflictos se agraven y deriven en la baja de grandes números de civiles inocentes.

La concepción que se tenía —no sólo en México, sino en la opinión internacional— acerca de la no intervención funcionaba como base de la inacción por parte de la comunidad internacional para prevenir o en el peor de los casos detener los crímenes en masa. Sin embargo, a raíz de la experiencia en Ruanda, Kosovo y más recientemente Siria, la forma de ver la no intervención pareciera presentar cambios importantes a plena luz del siglo XXI.

El cambio de interpretación de la no intervención se enfoca primordialmente en la responsabilidad que tienen los Estados de proteger no sólo a sus ciudadanos, sino a aquellos de terceros Estados dentro de los cuales se ha demostrado incapacidad o nula voluntad de hacer valer sus derechos humanos, en especial el de la vida³.

De igual forma, otro elemento que ha afectado a la transformación del concepto de la no intervención está basado en que hoy, en la presencia de un mundo tan complejo e interconectado, difícilmente existe un problema geográficamente ubicado en un país, que no tenga consecuencias a

³ Una propuesta que ha adquirido importante atención por la comunidad internacional es la «Responsabilidad de Proteger», que aglutina normas de seguridad internacional y de derechos humanos dirigidas a atender los fracasos de la comunidad internacional para prevenir y detener los genocidios, crímenes de guerra, y crímenes contra la humanidad. (Responsibility to protect, 2016, <http://responsibilitytoprotect.org/>).

nivel internacional. Cada vez más, la barrera entre lo nacional y lo internacional se difumina.

En este contexto de cambios en la forma de ver y actuar en las relaciones internacionales, México ha presentado interés en sumarse a la visión progresista y flexible de la no intervención. Dicho cambio de concepción se ha ido configurando lentamente desde la Cancillería, y existen dos momentos recientes que dan indicio de la voluntad por parte de la diplomacia mexicana de reinterpretar el históricamente rígido y dogmático principio de no intervención.

El 24 de septiembre de 2014, en su intervención ante la Asamblea General de la ONU, el presidente Enrique Peña Nieto anunció la reanudación de la participación de México en las OMP (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/5421-591>). Lo anterior supuso un parteaguas dado el registro de participaciones tan bajo expuesto líneas arriba. Con esto, México comenzaba un proceso de reconfiguración interna en torno a cómo veía, entendía y ejercía el principio de no intervención.

La disposición por parte de la Cancillería de caminar hacia una reinterpretación del principio se hizo más que claro en la participación de la Secretaria de Relaciones Exteriores Claudia Ruíz Massieu en el marco del seminario «México Global: intereses y principios de política exterior». En él, la Canciller preguntó «¿cuál es el origen de los principios, qué propósito tienen en la actualidad y qué relación guardan con los intereses?» (Secretaría de Relaciones Exteriores, 02 de mayo de 2016, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-inauguracion-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior>). La reflexión que siguió como respuesta al cuestionamiento hecho por la Secretaria es en dónde encontramos la transformación de la política exterior de México.

Para Claudia Ruíz Massieu, los principios «han de interpretarse para ser aplicados en el momento concreto, no son estáticos, pues informan decisiones políticas para hacer frentes a situaciones, fenómenos y dinámicas específicas que muchas veces son novedosas y otras reflejan cambios de significado o correlación que han de ser tomados en cuenta» (Ídem).

El México actual es muy diferente de aquel en los siglos XIX y XX, los retos a los que nos enfrentamos dejaron de ser hace mucho tiempo la amenaza latente de ver nuestra integridad territorial en peligro a manos extranjeras, de temer la usurpación del gobierno a cargo de terceros Estados. Los intereses que dieron pie a la interpretación de los principios de

política exterior años atrás han sufrido modificaciones que no pueden ser ignoradas.

La gobernanza y la economía mundiales tienen a México como un actor importante. Al ser la décimo quinta economía mundial y miembro de grupos *ad hoc* de relevancia innegable como el G-20, México debe mirar con otros ojos las dinámicas mundiales y, por ende, buscar la consecución de intereses propios y compartidos. Al ser líder de opinión en temas como el desarme, el derecho internacional, entre otros, México cuenta con ideas propias que necesita exportar al mundo. Lo anterior no puede lograrse si se mantiene la actitud dogmática y restrictiva que durante el siglo XX abanderó a nuestra política exterior.

La visión que la Cancillería propone hoy en día recibe a los principios de política exterior, y especialmente al no de intervención, como criterios que guían, que orientan, y no que determinan y justifican. En este sentido, el modificar los contenidos de los principios exige acciones concretas por parte de México dentro de la comunidad internacional que reflejen esa intención y voluntad que hace unas cuantas décadas era imposible imaginar.

CONCLUSIONES

Como se ha expuesto a lo largo de estos párrafos, en 1988 se decidió plasmar en nuestra Constitución el listado de los principios de política exterior que habían determinado el actuar de México en la comunidad internacional. Producto de experiencias históricas y compromisos internacionales, los principios reflejaban el sentir de México en un contexto determinado, caracterizado por un temor constante a volver a vivir intervenciones e intromisiones.

La historia nunca se detiene, se reconfigura y da nacimiento a nuevos fenómenos. Muchos de estos son nuevos no sólo para México sino para la comunidad internacional en su totalidad. En este sentido, resulta lógico pensar que las formas en las que se atiende a dichos fenómenos han de transformarse también.

El pilar del sistema jurídico mexicano, la Constitución de 1917, ha sufrido modificaciones a lo largo de la historia; modificaciones que se han encaminado a adecuar nuestra Carta Magna a las realidades que el país iba viviendo en determinados contextos, ubicando a un México nuevo en una época también nueva.

Elevar los principios de política exterior a rango constitucional colocó en la mayor jerarquía a los postulados que resumían la experiencia diplomática mexicana. Es indudable el valor histórico y la importancia que los principios de política exterior revisten para nuestro país; sin embargo, es imperativo no dejar de lado el contexto en el que cada uno de ellos se consideró pertinente para el actuar de México. Las realidades están cambiando a nivel internacional y México no puede rezagarse en el camino.

En un México de reformas torales que se han visto reflejadas en la modificación de nuestra Constitución y de leyes completas relativas a diversas áreas de la vida nacional, es imprescindible un cambio de visión y ejecución frente a los principios de política exterior.

En pleno siglo XXI, donde México se adjudica el adjetivo de ser responsable a nivel global; en un mundo que cada vez más se muestra abierto a reconsiderar posturas que se adecuen a transformaciones sistémicas; en unas Naciones Unidas que cada vez urgen más a su membresía por la acción ante crisis que ponen en peligro a la humanidad; en todo este marco de profundos cambios, nuestro país debe repensar a los principios como lo que son: relatos históricos, reivindicaciones nacionales y anécdotas diplomáticas que son guía y no dogma.

FUENTES CONSULTADAS

- Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Fenn, P. (1963). *México, la no intervención y la autodeterminación en el caso de Cuba*. *Foro Internacional*. 13 (1), pp. 1-19.
- Gamboa Montejano, C. y Valdés Robledo, S. (2005). Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior en México. Septiembre 2005. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>.
- Gómez-Robledo, A. (1988). *Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior*. *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 63 (3), pp. 1665-1667.
- Hernández-Vela, E. (2002). *Diccionario de Política Internacional*. México: Porrúa.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (1993). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). Membership to the Security Council since 1946. <http://www.un.org/en/sc/members/search.asp>
- Providing for Peacekeeping. (2013). Peacekeeping Contributor Profile: Uruguay. marzo de 2013. <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-uruguay/>

- Providing for Peacekeeping. (2013). Peacekeeping Contributor Profile: Uruguay. marzo de 2013. <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-brazil/>
- Rabasa, E. (2005). «La política exterior de México en sus constituciones». En E. Rabasa (Coord.), *Los Siete Principios Básicos de la Política Exterior de México*. (pp. 3-24). México. UNAM.
- Responsibility to Protect Organization. (2016). What is responsibility to protect? <http://responsibilitytoprotect.org/>
- Saldaña, I. (2016, 05 de mayo). «No intervención» es innecesaria: experto; opinión desde el CIDE. *Excélsior*. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/05/1090756>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2014). En 2014 México decidió reanudar su participación en las OMP. 22 de diciembre de 2014. <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/5421-591>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2016). Mensaje de la Canciller Claudia Ruiz Massieu en la inauguración «México Global Intereses y Principios de Política Exterior». 02 de mayo de 2016. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-inauguracion-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior>
- Tello, M. (1994). «La reforma de la ONU». En Pellicer O. (Coord). *Las Naciones Unidas Hoy: Visión de México*. (pp. 55-67). México. Fondo de Cultura Económica.
- Vargas Carreño, E. (2005). «La proscripción de amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales». En E. Rabasa (Coord.), *Los Siete Principios Básicos de la Política Exterior de México*. (pp. 125-167). México. UNAM.

La Constitución y las reformas estructurales

ALEJANDRA DEL MORAL VELA

Ahora sólo nos queda la obligación de ir a la práctica de la ley suprema que acabáis de sancionar, llevándola en nuestras manos como la enseña que nos hará grandes, justos y respetados entre los demás pueblos de la Tierra, que nos traerá la paz y la prosperidad, y que acabando con todas nuestras rencillas, con todos nuestros odios intestinos, nos llevará a vivir la vida tranquila de los pueblos libres, por el respeto a la libertad y al derecho de cada uno.

VENUSTIANO CARRANZA

Primer Jefe del Ejército Constitucionalista,
en la sesión solemne de clausura del
Congreso Constituyente (enero 31, 1917)

INTRODUCCIÓN

La LXII Legislatura, no sólo ha resultado ser la más productiva de la historia (*77 reformas en tan sólo siete meses*), si no también, es la más implicada en temas reflexivos para incrementar y actualizar los conocimientos. Para desarrollar los procesos legislativos que el país demandaba. Donde el diálogo y el acuerdo prevalecieron por encima de legítimas diferencias. Mucho de este trabajo tuvo como cimiento «El Pacto por México».

Ser partícipe de la LXII Legislatura fue una gran experiencia política. Llena de retos y también de resultados. Fue la legislatura de la transigencia. Las visiones expuestas fueron diversas, plurales, y fueron sometidas y confrontadas en ideas, propuestas y contrapropuestas, mediante diálogo sereno y, también, debate acalorado pero respetuoso, clima democrático idóneo para ceder y avanzar, para negociar y lograr. Por eso transigimos, por eso ganó México.

El Congreso es el espacio político más importante del país. Allí, están representados las visiones, corrientes, ideologías e intereses más fuertes de México, por eso la confrontación es tan necesaria como legítima. Se someten a la soberanía legislativa los temas más importantes para esta generación de mexicanos.

Este método lo viví, a veces lo sufrí y al final del día lo gocé, particularmente, como secretaria de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, donde inicialmente se trabajaron y tramitaron las

iniciativas que modificaron, suprimieron y adicionaron diversas disposiciones de nuestra Carta Magna.

¿Qué ganó el país? Ganó un mosaico de logros, banderas de diversos partidos se vieron cristalizadas: candidaturas independientes, gobiernos de coalición, gobiernos más regulados para solicitar endeudamiento, mayor competencia en el sector telecomunicaciones, derecho a la conectividad y al Internet, la supresión de la figura del arraigo, el fortalecimiento de rectoría del Estado mexicano en la educación, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la pensión universal para adultos mayores, el Sistema Nacional Anticorrupción, la legislación única en materia procedimental penal, entre muchos otros.

La aprobación de las 11 reformas constitucionales y sus leyes secundarias, que el Titular del Poder Ejecutivo Federal remitió al Honorable Congreso de la Unión, son muestra de un arduo trabajo legislativo a favor de México, que requirió de diputadas y diputados más capacitados y más conocedores de los temas contenidos en las reformas ampliamente debatidas.

Con conciencia de lo que el país requería en materia laboral, educativa, penal, económica, social, financiera, hacendaria, político electoral, de transparencia, telecomunicaciones y energética para hacer de México un país más igualitario, más libre, más competitivo, más productivo, mejor educado, con más progreso, con mayor presencia internacional y, sobre todo, más justo en toda la extensión de la palabra.

Estas 11 reformas constitucionales con sus leyes secundarias permiten mover y transformar a México más rápido. Son la ruta a seguir para que todos los mexicanos obtengan mayores niveles de bienestar.

PROCESO REFORMADOR

El origen, creación, reformación y estudio de nuestra Constitución, es indispensable para entender la organización actual de nuestro Estado. Nuestra historia, nuestras luchas y lo más importante, nuestro desarrollo y adaptación no sólo a los cambios nacionales sino también, nuestra adaptación y adhesión al entorno mundial.

El término reforma es genérico, comprende las tres clases de acciones: introducción de textos normativos, modificación y eliminación de los existentes. Cuando se agrega un texto o se suprime otro, lo que se está haciendo es reformar. En síntesis, una reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de una Constitución y la sustitución de una o varias de

sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del propio texto.

Quisiera abordar dos formas en las que podríamos clasificar las reformas constitucionales como doctrina general; las que atienden a sus alcances y las que atienden a su contenido.

Con respecto a las que se atienden por sus alcances podemos identificar tres tipos, a saber:

- i) Las relacionadas a cuestiones económicas.
- ii) Las relacionadas a cuestiones políticas, y
- iii) Las relacionadas con la modernización administrativa.

Bajo esta clasificación, considero que las reformas llevadas a cabo por la LXII Legislatura fueron de tal magnitud que alcanzaron las tres clasificaciones antes mencionadas.

Y por lo que hace a su contenido podemos identificar cuatro tipos:

- i) Innovadoras.- Pretenden introducir o suprimir normas nuevas que no estaban reguladas antes, para dar lugar a un tipo de institución verdaderamente original.
- ii) Actualizadoras.- Su objetivo es reforzar el carácter de una institución ya existente o bien suprimirle elementos que ya no tienen razón de ser por su propia evolución.
- iii) Explicativas.- Su fin es explicitar el alcance de una norma constitucional para que sea entendible por la sociedad.
- iv) Correctivas.- Pretenden enmendar las deficientes expresiones de los artículos sin alterar su contenido.

Paolo Biscaretti, notable jurista (*Introducción al Derecho Comparado*), explicaba la Constitución en el sentido de ser un régimen político, indicando que la característica más notable de la Constitución, vista en este sentido, radica en el hecho de que aún, presentándose en su primer tiempo como concepto puramente político, llega luego a asumir relevancia jurídica, en cuanto a su orientación programática, democrática en el caso de México, y «suele compenetrarse con la misma estructura de las diversas instituciones estatales, traduciéndose en claras directrices para la actividad de todos los órganos del Estado» (Biscaretti, 1972).

No importa la profesión, escolaridad, sexo, o cualquier otra clasificación que queramos utilizar, todos somos usuarios, consumidores, requerimos servicios de salud, de educación, de electricidad, de telefonía, de agua, de transporte.

Todos somos ciudadanos, y en esa condición, la ley fundamental nos garantiza la dignidad de ser tratados como tales, de ejercer mecanismos de control ciudadano para la eficiencia y eficacia de nuestras instituciones, y de participación ciudadana para la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas del Estado, así como la reivindicación de nuestros derechos fundamentales.

A casi un siglo de su promulgación, debemos reconocer la evolución que instituciones esenciales en la vida de nuestra nación han desarrollado. Nuestra economía, tecnología, ciudades y su demografía, nuestra cultura y educación; han cambiado.

ANÁLISIS DEL ENTORNO

La segunda mitad del siglo XX y la época posrevolucionaria trajo consigo grandes transformaciones. Trejo Ramírez y Andrade Robles (*Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México 1982-2012*) nos hablan sobre las tres generaciones de reformas estructurales llevadas a cabo en nuestro país y las sitúan de la siguiente manera:

- **Primera Generación (1984 a 1994):** estabilizar la economía e impulsarla hacia el crecimiento, promoviendo una menor participación del Estado en la economía, dejando así el paso libre al capital privado nacional e internacional.
- **Segunda Generación (1996 a 2006):** crecimiento económico sostenido y a largo plazo y estabilización de la economía de los efectos en consecuencia de la de 1994-1995 y posteriormente de las crisis del siglo XXI. Proceso de apertura comercial con la firma del Tratado de Libre Comercio y mayor participación de la inversión extranjera directa.
- **Tercera Generación (2013-en adelante).** Después de transitada la primera década de este nuevo siglo, seguimos enfrentándonos a grandes problemas nacionales. Cuyo diagnóstico, obligaba a plantear soluciones inmediatas, sin dejar nunca de lado la visión de largo plazo.

Por ello, el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, definió la necesidad de un paquete de reformas estructurales derivado de un diagnóstico claro sobre la situación en la que se encontraba México.

Parte del análisis se presenta a continuación:

- Estancamiento del crecimiento económico de México, de sólo 2.4 por ciento por año. Aún con la generación de industrias competitivas, como la automotriz y la aeroespacial. (*ASF, Informe de la Cuenta Pública 2012, el promedio del PIB fue de 1.9 por ciento*).
- Nula generación de oportunidades y empleos necesarios para incrementar el bienestar de los mexicanos. Aumento de la informalidad (*el empleo informal pasó de 11.4 a 14.2 millones en el último trimestre de 2006 y el tercero de 2012. INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*).
- Caída en la productividad del orden de 0.7 por ciento anual.
- Rezago en materia de regulación de la competencia económica (este bajo nivel de competencia obligaba a las familias más pobres a gastar más del 40 por ciento de su ingreso en mercados concentrados con precios altos).
- Competitividad en materia de telecomunicaciones: (*86 líneas de telefonía celular por cada 100 habitantes, 17 líneas de telefonía fija por cada 100 mexicanos. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*).
- Carencia en cobertura de Internet de banda ancha; (*sólo el 11.4 por ciento de los mexicanos contaba con este servicio en su teléfono móvil y 9.6 por ciento como servicio en sus hogares. OCDE, 2011*).
- Efecto nulo respecto a la reducción de la pobreza (*10.4 por ciento de la población se encontraba en pobreza extrema. CONEVAL, 2012*).
- Distribución del ingreso (gasto público limitado en rubros como la educación, la salud y la infraestructura).
- Bajos niveles de recaudación (*sólo 10 por ciento del PIB, cifra inferior al promedio de ingresos tributarios de los países de la OCDE, que es de 34.5 por ciento e incluso del promedio de América Latina, que es de 20.7 por ciento. OCDE, 2012*).
- Crédito escaso, costoso y poco progresivo.
- Dependencia del exterior en materia energética que crecía cada vez más, pues la importación de gas natural aumentó de tres por ciento en 1997 a 30 por ciento en 2012. (*Reporte anual 2012. Asociación Nacional de la Industria Química*).

Y, uno de los más relevantes: pese a que la Constitución reconoce los derechos fundamentales de cada ciudadano, muchos de ellos no llegaban a la práctica.

Como el caso de la educación, de cada 100 niños que ingresaban a primaria, sólo 76 concluían la secundaria y 66 la educación media superior. Además, los planteles escolares se encontraban en malas condiciones materiales, con estudiantes padeciendo carencias alimentarias. Los maestros por otro lado, no lograban ingresar o ascender en el servicio docente a pesar de sus méritos.

En materia de aplicación de justicia, la duración y complejidad de los procesos entorpecían el alcance de una justicia eficaz, además de prestarse a situaciones de impunidad. Para ello era necesario en adición, la creación de un órgano garante, de transparencia y acceso a la información pública.

El fiel de la balanza se apoya en que debe adaptarse a la norma constitucional a la realidad cuando política, jurídica o socialmente es en verdad necesario (Carpizo, 2011). Por lo que en los primeros veinte meses de la administración Federal 2012-2018, se concretaron 11 reformas estructurales.

REFORMAS ESTRUCTURALES

Las reformas tienen como finalidad: elevar la productividad de nuestro país, que logre detonar el crecimiento y el desarrollo económico de México; que fortalezcan y amplíen los derechos de los mexicanos; y consoliden nuestro régimen democrático, para alcanzar un sistema que brinde resultados.

La Reforma Energética, generó una de las discusiones más controversiales. Con 75 años de monopolios, la reforma abrió el sector a la competencia, conservando la propiedad de la nación sobre estos recursos. Se diseñó un modelo contractual para que Pemex y otras empresas puedan participar en la exploración, extracción de petróleo y gas natural, dotando a Pemex de una nueva estructura de gobierno, de autonomía técnica y de gestión, así como de un esquema fiscal menos estricto para destinar más recursos a su desarrollo sin dejar de ser una empresa propiedad de los mexicanos.

El Sistema Eléctrico Nacional permite la participación de otras empresas en la generación de electricidad, con lo que se amplía el mercado eléctrico a fin de reducir el costo de la electricidad, impulsando la transición a energías limpias y extendiendo la cobertura del sistema.

En materia de competitividad económica, se fortalece el mercado interno, de las micro, pequeñas y medianas empresas, con insumos más baratos y evitando la concentración de las grandes empresas.

La Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión amplía el acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, el Estado es quien ahora garantiza que los servicios sean prestados con calidad, pluralidad, competencia y acceso libre. Esta reforma, genera más opciones y mejores precios en productos y servicios como lo son la televisión de paga, telefonía fija y móvil, y el Internet de banda ancha.

La Reforma Hacendaria tiene como finalidad incrementar los ingresos con los que cuenta el Estado. Aumentando la recaudación de forma progresiva, haciendo el pago de impuestos más justo y de esta forma poder destinar, mayores recursos a la seguridad social y al apoyo de familias de menores ingresos. Fomenta la formalidad, ofreciendo incentivos a emprendedores y pequeños productores.

La Reforma Financiera permite dar más crédito y más barato. Aumentando la oferta crediticia, mejorando la operación de las entidades financieras y de los órganos reguladores. Facilita también el crédito a través de la Banca de Desarrollo. La Reforma actualizó el marco legal relacionado a actividades del sector, para sancionar e impedir conductas que amenacen la estabilidad del sistema financiero.

La Reforma Laboral, incentiva la creación de empleos y establece condiciones de trabajo más dignas. Regulando la práctica de la subcontratación, para evitar que se abuse de esta figura.

Con la Reforma Educativa, se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Estableciendo reglas claras y precisas, para que todo aquel que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral. No existen más, las plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional; y por primera vez en la historia, garantiza el derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad.

A través de Programas como Escuelas de Tiempo Completo, Rehabilitación de Planteles, Inclusión y Equidad Educativa, se fomenta la autonomía de gestión de la comunidad y se fortalece la infraestructura escolar.

En materia Penal, la Nueva Ley de Amparo fortalece el mecanismo de control de constitucionalidad más importante con la que cuentan los ciudadanos para defender sus derechos fundamentales. Se eleva la eficacia de la justicia mexicana al simplificar y modernizar trámites. Con la facilidad de presentar una demanda de amparo, mediante el uso de la Firma Electrónica.

Anteriormente, existían en México 33 códigos penales, sin considerar el Código Penal del Ejército, o de fuero militar, lo que dificultaba la acción de la justicia. Gracias a la reforma constitucional, hoy México cuenta con un solo Código Penal, y otro de Procedimientos Penales, únicos y de aplicación nacional.

El primero, unifica el modelo de justicia penal, garantizando el ser juzgado con los mismos procedimientos, sin importar el lugar del país donde se encuentre, reduciendo los márgenes para la impunidad y mejorando la eficacia de las investigaciones.

El nuevo código destaca la protección de las víctimas, la reparación del daño, el respeto a los derechos humanos y facilita la implementación de un sistema acusatorio y de juicios orales en México; una realidad a partir de junio de 2016.

Por su parte la Reforma Política-Electoral robustece la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, con certidumbre y transparencia durante los comicios, además de promover la participación ciudadana. La reforma contempla la posibilidad de formar un gobierno de coalición, y recupera la reelección legislativa de la Constitución de 1917.

Se transforma la autoridad electoral convirtiéndose en el Instituto Nacional Electoral, con capacidad para organizar las elecciones en cualquier estado de la República. Se garantiza la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección popular y establece mecanismos para que los ciudadanos que opten por buscar un cargo público a través de una candidatura independiente.

Por último, la Reforma en Materia de Transparencia fortifica el derecho de acceso a la información pública, impulsando la rendición de cuentas. Ahora, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos cuenta con facultades, como la de interponer acciones de inconstitucionalidad, gozando de autonomía constitucional.

DESPUÉS DE LAS REFORMAS

Cada mexicano tiene hoy la posibilidad de conocer la información de los tres niveles de gobierno, de los partidos políticos, de los sindicatos, así como de cualquier persona que tenga relación con el uso de dinero público.

Fueron necesarios más de veinte meses de arduo trabajo, de colaboración y esfuerzos compartidos. De diálogos entre los distintos órdenes de gobierno, de aportaciones de expertos y de la participación de miles de

ciudadanos, para avanzar en la construcción de un marco jurídico innovador, que no dejara de lado, la esencia histórica de nuestra nación.

México y su Constitución, viven una nueva etapa de su historia; con instituciones sólidas, que permiten procesos electorales plurales y participativos. Pocas veces en la vida de las naciones, se tiene la oportunidad de transformarse drásticamente.

De acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputado (CEFP-*Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2014 en el Escenario Macroeconómico 2015-2019*); se estima que este conjunto de reformas podría aumentar el crecimiento potencial de la economía mexicana de cerca de 3.5 por ciento a 5.4 por ciento en el mediano plazo.

Los mexicanos hemos logrado reconocer el momento pero, sobre todo, lo hemos aprovechado. Todos coincidimos, en que tenemos una circunstancia histórica para detonar todo nuestro potencial.

Este proceso transformador de la Constitución, logró romper los mitos, paradigmas, y todas aquellas creencias, que ha limitado por más de un siglo nuestro desarrollo.

Esta nueva etapa de nuestra historia, logró sacudir la conciencia nacional, donde no puede ni debe permanecer la situación de pobreza y hambre. Debemos fortalecer nuestra capacidad para construir y para hacer de México un país que aprende de su pasado, para poder mejorar su presente y poder aspirar a un mejor su futuro. Un México consolidado con un marco jurídico que le permita competir en un entorno económico mundial complejo.

Una revolución y más de cien años ha tomado edificar las bases de una nación, pero en tan sólo seiscientos días, hemos logrado fundar los cimientos de una nueva generación de mexicanos, que ahora cuenta con herramientas para construir un país próspero, de oportunidades y de bienestar para todos.

Decidimos dar el gran paso, como las naciones desarrolladas en algún momento decidieron hacerlo. Decidimos creer en lo que somos y en lo que podemos llegar a ser. Tenemos aún un gran camino por recorrer, transformar a México, significa vencer los rezagos, implica mover ideologías e Instituciones, pero sobre todo requiere de certeza jurídica.

Construyendo todos los días, dejando atrás los miedos de trascender con audacia, pasión y determinación, siempre con la mirada puesta en el futuro. Si bien el éxito integral de esta transformación se podrá medir pa-

sado el tiempo necesario para su completa implementación, existen logros de corto plazo que ya se están viendo reflejados en la vida nacional. Como mayor inversión extranjera, mayor competencia en los sectores que así lo requieren, mayor crédito y disciplina de las instituciones financieras, por nombrar tan sólo algunos.

Transformar a México no es un acto de magia, hay que enfrentar intereses, hay que limpiar la casa, hay que corregir todo lo que se hizo mal, y hay que construir con certeza y con calidad.

Que nadie se equivoque: nadie dijo que iba a ser fácil cambiar a nuestro país, pero aunque los vientos sean adversos, México está avanzando en el camino correcto. El decir que estamos avanzando no significa que estemos satisfechos. Nada hace más daño que la autocomplacencia. Nosotros, no somos ni seremos autocomplacientes. Por el contrario, sabemos reconocer el sentir de la gente. Por eso, seguimos trabajando desde nuestra trinchera para construir un futuro de más bienestar para las familias mexicanas.

Me siento muy orgullosa de haber pertenecido a la LXII Legislatura porque acreditamos: Que sí es posible romper inercias y moldes; que sí es posible la lucha política sensata, prudente, honesta; que sí es posible vencer resistencias internas y externas.

Y esto, es una excelente noticia para México.

BIBLIOGRAFÍA

- (2013, enero). Consultado el 30 de mayo 2016, de <http://reformas.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza en México, 2012. México, DF: CONEVAL, 2013.
- Índice de Competitividad Internacional 2015. (2015, noviembre). Consultado junio, 2016, de http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Informede Pobreza en Mexico2012/Informe de pobreza en México2012_131025.pdf
- Una Agenda Estratégica para las Reformas en México [PDF]. (2013). México: OCDE.
- Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA). (n.d.). Consultado junio, 2016, <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/programainternacionaldeevaluaciondelosalumnospisa.htm>
- CEFP. (2013, septiembre). Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2014 [PDF]. México: Cámara de Diputados.
- Transparencia Presupuestaria. (n.d) Consultado mayo 2016. http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- Trejo, M., & Andrade, A. (2012). Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012) [PDF]. México: El Cotidiano.

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Resultados de la Administración Pública Federal en los Indicadores Obligaciones de Transparencia (ODT) 2013. Ciudad de México: INAI (2014). <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>
- Monroy Cabra, M. G. (2005). Concepto de Constitución [PDF]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Constitución Política. (n.d.). Revidado Mayo, 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015. Ciudad de México: INEGI (2016). <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/glosario/default.aspx?clvglo=ehenoe&s=est&c=10842>
- Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México. <https://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>
- Anexo Estadístico de Pobreza en México, resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidad federativa 2010-2012. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>
- México: Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente. <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>
- Diagnóstico Del Sector Tic En México: Conectividad e Inclusión Social para la mejora de la Productividad y el Crecimiento Económico. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/1/diagnosticosectorticenmexico_sept2012_2.pdf
- Carpizo, J. (2011, agosto). La Reforma Constitucional de México [PDF]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

Constitución y derechos en la coyuntura actual

JULIETA MORALES SÁNCHEZ

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El presente artículo se inserta en la relevante obra «Cien años de evolución constitucional». A pesar de que muchos proyectos editoriales se han llevado adelante a raíz del centenario de la Constitución, el que hoy se convoca reviste de una peculiaridad que le dota de una perspectiva novedosa ya que busca responder una pregunta: ¿Cuáles son los retos y dilemas de la Constitución mexicana justamente a cien años de su existencia?

Un texto constitucional antiguo —o relativamente antiguo— tiene el desafío de adaptarse a las circunstancias actuales del país que busca regir y gobernar; particularmente cuando el análisis se centra en un rubro como lo son los derechos humanos. En México, como en muchos otros países, este desafío se ha asumido a través de la interpretación evolutiva realizada por los órganos autorizados para ello y por las reformas constitucionales reiteradas que ha sufrido nuestra Constitución¹. Unas y otras han sido cuestionadas por diferentes actores. Algunas han sido calificadas de ser sumamente «progresistas» y necesarias y otras han sido acusadas de desviarse del espíritu de la Constitución o de ser contradictorias entre sí (por ejemplo, arraigo en 2008 y reforma constitucional de 2011 —en el ámbito de las reformas— y el alegado «matiz» al principio pro persona introducido a través del concepto de «restricción expresa» en la contradicción de tesis 293/2011 —en el ámbito de la interpretación y aplicación).

En este sentido, el intérprete constitucional debe afrontar y resolver las contradicciones normativas sobre todo en casos en donde la gran intensidad de los cambios sufridos detona la posibilidad de inconsistencias internas.

¹ Se reportan 701 modificaciones constitucionales al 5 de febrero de 2017. *Cfr.* http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

Además, debe considerarse que uno de los grandes retos al interior de los países consiste en no caer en la judicialización de los derechos ni del derecho, es decir, no hacer un «Gobierno de jueces».

Este trabajo justamente se centra en los derechos humanos en la Constitución a 100 años de su vigencia. Claramente no se podrían analizar todas las complejidades que persisten en materia de derechos humanos para poder hablar de una «Constitución viviente» o materializada en la realidad mexicana. Sin embargo, y sin la ambición de hacer un estudio exhaustivo, se plantearán preguntas y se acercarán algunas reflexiones al lector.

Los derechos humanos, así como su interpretación y aplicación, son responsabilidad de todas las autoridades —jurisdiccionales, claro, pero no exclusivamente, también de las legislativas y ejecutivas o administrativas—. Por ejemplo, las autoridades ejecutivas son las que aplican las normas a los casos concretos y afectan o protegen los derechos de las personas; solamente cuando ellas equivocan su actuar es que se puede tener acceso a los órganos jurisdiccionales. Pero tampoco debe desconocerse que la autoridad administrativa realiza interpretación de la norma para proyectar su contenido a los casos, peticiones o asuntos que llegan a ella.

INTÉRPRETES Y SU IMPACTO EN LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS

La primera idea que debe presidir la tarea del intérprete de los derechos es la posición central que éstos ocupan dentro del ordenamiento jurídico. Así, los derechos se convierten en el parámetro material básico que debe ser utilizado para la interpretación de todo el ordenamiento jurídico (Pérez Tresp, 2005). Aunque algunas constituciones contienen cláusulas de exclusión o se han realizado interpretaciones nacionales que pudieran matizar esta afirmación, se debe recordar que la existencia de los sistemas regionales de protección de derechos humanos reencausa la actividad que pretenda violentar los derechos humanos de las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados parte. Por ello es fundamental, a 100 años de su vigencia, hacer una revisión profunda de las figuras constitucionales que pudieran no ser convencionales, a fin de armonizar el texto constitucional con los compromisos internacionales contraídos por México.

Por otro lado, también es necesario pensar en la progresividad que implica un segundo sentido, es decir, el de *progreso*, consistente en la obliga-

ción estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos humanos.

Los órganos de justicia constitucional, legislativos y ejecutivos tienen, para empezar, la obligación de *no regresividad*, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos (Abramovich y Curtis, 2004).

Incluso debe pensarse que a través de la resolución de casos específicos —particularmente en aquellos dónde se produzca interpretación constitucional—, los jueces pueden atacar problemas estructurales que reproducen violaciones a derechos humanos mediante la imposición de garantías de no repetición. Aunque éstas surgirían de un caso específico, indirectamente irradian al conjunto de la población persiguiendo que los mismos hechos violatorios no vuelvan a repetirse, constituyéndose en una garantía de no repetición.

Así se ha dicho que «los tribunales cuentan con muchas respuestas posibles —más allá del “sí” y el “no”— para asegurar el cumplimiento de un derecho: ellos pueden, por caso, obligar al Poder Legislativo a satisfacer un derecho en un plazo determinado sin definir el modo en que debe hacerlo, o justificar su negativa, o pueden convocar a una audiencia pública para que los poderes públicos diseñen la mejor forma de responder al problema, etc». (Holmes y Sunstein, 2012, p. 12).

Finalmente, quienes juzgan, legislan y administran tendrán la obligación del control sustancial —o de contenido— de la reglamentación de los derechos, es decir, hasta dónde se pueden restringir válidamente los derechos consagrados por las normas a reglamentar o, dicho en otros términos, cuál es el espacio concreto de discrecionalidad que puede ser utilizado por el legislador o el órgano ejecutivo al regular un derecho consagrado en la Constitución, en los tratados internacionales o en la ley. El concepto de Constitución se ha «abierto» justamente a los contenidos de normas internacionales que son derecho interno vinculante y deben cumplirse de forma irrestricta, cuando sean más favorables que las previsiones normativas constitucionales y/o legales.

En este sentido, también debe tenerse en cuenta, al momento de materializar los contenidos constitucionales, que no existe la jerarquía entre derechos —con base en la Declaración y Plataforma de Acción de Viena—, es decir, que no se puede determinar *a priori* qué derecho se encuentra sobre otro, ya que la prevalencia de un derecho sobre otro sólo se logra ponderándolo en el caso concreto. Todos los derechos son interdependientes

e indivisibles como lo establece el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución.

La búsqueda de esquemas interpretativos que maximicen los efectos prácticos de los derechos sobre la realidad cotidiana es uno de los desafíos que tenemos por delante en el mundo y, particularmente, en América.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES: ¿EXIGIBILIDAD EN CONSTRUCCIÓN?

Se ha dicho que no hay derechos sin garantías. Los mecanismos de exigibilidad y de *justiciabilidad* de derechos humanos, es decir, las garantías, son un elemento fundamental para darle vida a los derechos. Lo anterior es elemental entenderlo cuando se trata de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Una de las garantías fundamentales que le «dan vida» a los derechos es precisamente la justicia constitucional, que a través de sus decisiones vinculantes además de resolver casos concretos, plantean nuevas líneas interpretativas y opciones renovadoras para el diseño de políticas públicas que coadyuvan a enmendar problemas estructurales, que detonan o perpetúan violaciones a los derechos humanos. En este sentido es urgente el ejercicio eficiente del control de convencionalidad, a esto se regresará *infra*.

Pero la exigibilidad también se construye desde el ámbito legislativo (de manera transversal en todas las reformas legales o nuevas normas, pero también desde el ámbito presupuestal) y desde el ámbito ejecutivo (en la construcción de políticas públicas y transitando desde la concepción de servicios públicos potestativos o de cobertura progresiva a la de derechos humanos plenamente exigibles, universales, indivisibles e interdependientes).

A. Dilemas económicos en la garantía de los derechos

Sunstein y Holmes parten de una premisa que parecería evidente: los derechos cuestan dinero. Sin embargo, dicha premisa no ha sido asumida ni entendida por los Estados. Es fundamental entender cómo se vinculan los derechos civiles y políticos con aquellos que parecen edificarse como normas programáticas (DESCA): unos y otros imponen compromisos económicos.

El argumento de que los derechos de las personas migrantes no pueden ser garantizados por falta de recursos es débil, ya que todos los derechos

humanos implican costos y la decisión política de cumplir con ellos es justamente eso, una decisión política.

No hay derechos gratuitos y, por tanto, con una adecuada redistribución y austeridad gubernamental en rubros operativos, los DESCAs podrían ser garantizados de una forma más universal.

La justicia constitucional no lo puede todo, se requieren medios económicos (máximo uso de los recursos disponibles) pero si los Estados son omisos en esta responsabilidad incurrirían en *inconvenionalidades* o *inconstitucionalidades*.

Ahora bien hay que tener presente que «la protección “contra” el gobierno es impensable sin la protección “del” gobierno... Ningún sistema jurídico puede proteger a la gente contra los funcionarios públicos sin antes defenderlos por medio de los funcionarios públicos» (Holmes y Sunstein, 2012, p. 77).

B. Control de convencionalidad: dilemas

Claramente para realizar el control de convencionalidad los jueces deben conocer, asimilar y operar el Derecho internacional de los derechos humanos². Hay que recordar que a través del control de convencionalidad se puede evitar que los casos lleguen a la justicia internacional.

El principio *pro persona*, en ocasiones, puede ser confundido con otras figuras también surgidas en México a raíz de la reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Esto se debe al amplio desconocimiento que en torno a ella aún prevalece. En este apartado se establecerán las diferencias y similitudes existentes entre el principio *pro persona* y el control de convencionalidad.

El control de convencionalidad implica valorar los actos de la autoridad interna a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos, expresado en tratados o convenciones e interpretado, en su caso, por los órganos supranacionales que poseen esta atribución. Equivale, en su propio ámbito, al control de constitucionalidad que ejercen los tribunales de esta especialidad (o bien, todos los tribunales, en supuestos de control difuso) cuando aprecian un acto desde la perspectiva de su conformidad o incompatibilidad con las normas constitucionales internas.

² Cfr. *Ibidem*, pp. 453-457.

El control de convencionalidad no se contrae solamente a los textos convencionales, sino a la jurisprudencia que los interpreta de manera oficial y reconocida; en nuestro caso, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta jurisprudencia concurre a integrar el Derecho internacional de los derechos humanos y es parte integrante de los tratados que interpreta.

A raíz del Expediente Varios 912/2010 todos los jueces en México deben ejercer el control de convencionalidad y constitucionalidad. Desde 2011 en México, una norma subconstitucional nacional debe superar dos filtros: la del control de constitucionalidad y la del control de convencionalidad.

En 2015, García Ramírez y quien escribe (Morales Sánchez) ya han abordado dos grandes preguntas vinculadas a este rubro (pp. 375 y ss) que a continuación se abordarán:

¿QUIÉN DEBE EJERCERLO Y CON QUÉ EFECTOS?

En un primer momento, las sentencias en torno al control de convencionalidad de la CorteIDH establecían que éste era obligación del «Poder Judicial», «órganos del Poder Judicial», «jueces» o «juzgador». Sin embargo, en sentencias de la etapa más reciente, la CorteIDH se ha referido al control de convencionalidad como función de «los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles», expresión que parece extender considerablemente el ámbito subjetivo de esa función.

En el contexto mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Expediente Varios 912/2010, especificó el modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad, mediante el cual todo control —sea concentrado, por determinación constitucional específica o difuso— está reservado a los órganos jurisdiccionales según sus competencias, dejando únicamente la interpretación más favorable (principio *pro persona*) a todas las autoridades del Estado mexicano.

No obstante, en 2011, la CorteIDH en el caso *Gelman* —criterio obligatorio en términos de la Contradicción de Tesis 293/2011— determinó que tanto los jueces como los órganos vinculados a la administración de la justicia en todos los niveles tienen la obligación de ejercer *ex officio* un «control de convencionalidad». Además, señaló que, cuando se trate de casos de graves violaciones a los derechos humanos, el control de conven-

cionalidad «es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.»³

El criterio evolucionó y posteriormente en 2012, la CorteIDH en el Caso *Masacre de Santo Domingo* reafirmó que «todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un “control de convencionalidad”» (párr. 142); mientras que en el caso *Mendoza y otros*, de 2013, señaló que está consciente «que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley» pero que «cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, *todos sus órganos, incluidos sus jueces*, también están sometidos a aquél, por lo cual deben ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana» (párr. 323). En este caso, la CorteIDH amplió aún más la obligación a nivel nacional al incluir expresamente al Poder Ejecutivo (párr. 221).

Aquí se plantea una disyuntiva.

La SCJN en el Expediente Varios 912/2010 dejó muy claro que el ejercicio del control de convencionalidad solamente corresponde a las autoridades judiciales, a pesar de ello hay que tener en cuenta que la línea argumentativa de la CorteIDH se desenvuelve por ampliar el ámbito subjetivo de aplicación a todas las autoridades. Esas sentencias además son vinculantes en nuestro país, a partir de la Contradicción de Tesis 293/2011. Parecería entonces que la SCJN plantea entonces una limitación a la aplicación del control de convencionalidad, la cual es facultad otorgada a todas las autoridades por la CorteIDH.

El control de convencionalidad verifica la no contravención o la compatibilidad de un acto, omisión, ley o sentencia con los tratados internacionales, mientras que el principio *pro persona* obliga a la prevalencia del dispositivo normativo más benéfico en un caso concreto (sin importar si se encuentra en fuente internacional, constitucional, legal, reglamentaria, etc.). Ahora bien, en la práctica se podría llegar a considerar que en ambos ejercicios el efecto es la inaplicación: en el control de convencionalidad porque la norma inaplicada contraviene instrumentos internacionales; en el principio *pro persona* porque la norma inaplicada es más desfavorable al goce y ejercicio de los derechos humanos.

³ Corte IDH, *Caso Gelman* (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 24 de febrero de 2011, párrs. 193 y 239.

EJERCICIO DEL PRINCIPIO *PRO PERSONA* POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS E INAPLICACIÓN DE NORMAS

Se ha sostenido que las autoridades administrativas deben de aplicar el principio *pro persona* con la consecuencia natural de aplicar la norma más favorable.

En el expediente Varios 912/2010, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a aplicar las normas correspondientes «haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas» (SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO).

Lo anterior se puede constituir en un límite a la debida aplicación, por un lado, del principio *pro persona* y, por otro lado, del control de convencionalidad. Estos dos conceptos son de diferente naturaleza, por más que en la práctica su aplicación pueda confluir, como ya se dijo.

Como se viene refiriendo, el principio *pro persona*, por su propia naturaleza, requiere de un ejercicio de interpretación y, en su caso, de selección de normas específicas en aras de beneficiar a las personas en cada caso concreto. Esto, por más que pueda confundirse con la inaplicabilidad de una norma por considerarse inconstitucional, es diferente. Habrá casos en los que la norma correspondiente no otorgue la protección más amplia —aun siendo constitucional y convencional— y la autoridad administrativa tenga que optar, dentro de aquéllas aplicables al caso concreto, por la norma que resulte más favorable, dejando de aplicar la desfavorable. No obstante, debe dejarse en claro que el hecho de que una norma sea menos favorable no se traduce en que dicha norma sea inconstitucional.

Una aplicación integral del principio *pro persona* por parte de las autoridades administrativas requiere dejar en claro que el concepto de inaplicación propia de las función judicial mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, difiere, por naturaleza, de la opción que tienen todas las autoridades para aplicar la norma que más beneficie a la persona.

NOTA FINAL

La Constitución de 1917 en su casi centenario enfrenta muchos retos y dilemas. El primero de ellos es reducir la brecha de implementación entre la Constitución y la realidad mexicana; es decir, dejar de ser un documento

aspiracional para convertirse en una cotidianidad. El tema emerge de manera decisiva en materia de derechos humanos.

Entre los retos presentes se encuentran:

1. Ejercicio puntual del control de convencional.
2. Aplicación general del principio *pro persona* por todas las autoridades en los tres órdenes de gobierno y en los distintos ámbitos (legislativo, judicial y ejecutivo).
3. Revisión de figuras *inconvencionales* que puedan comprometer la responsabilidad internacional del Estado mexicano.
4. Un proceso eficiente de capacitación y sensibilización a todos los servidores públicos que permite transitar desde una cultura del servicio público autoritaria a una concepción humanista.
5. Hacer exigibles y justiciables los derechos civiles y políticos, pero también los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, bajo los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
6. Posicionar a los derechos humanos como el eje fundamental de la actividad estatal con obligaciones positivas (hacer) y negativas (no hacer) plenamente exigibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Courtis Christian. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta. (2015). *La reforma constitucional sobre derechos humanos 2009-2011*. México: UNAM/Porrúa.
- Holmes, Stephen y Sunstein, Cass. (2012). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo XXI editores: Buenos Aires.
- Pérez Tremps, Pablo. (2005). «La interpretación de los derechos fundamentales» en *Interpretación Constitucional* (905). México: UNAM.

Reflexiones sobre el voto electrónico en el sistema electoral de Jalisco

RODRIGO MORENO TRUJILLO

RESUMEN

En el contexto de la era tecnológica y la evolución de los modelos económicos, sociales y culturales en el siglo XXI, el uso de los medios electrónicos sin duda han ganado terreno frente a los instrumentos tradicionales. Durante los últimos años en México se ha discutido la conveniencia de aplicar esquemas tecnológicos para la recepción del voto, encontrando diversos obstáculos técnicos, financieros y principalmente la desconfianza. Me parece fundamental dar paso a la modernidad conjugando lo mejor de las experiencias electorales pasadas y el uso de las herramientas de la información y la tecnología.

INTRODUCCIÓN GENERAL Y DERECHO COMPARADO

La tecnología y los procesos económicos, sociales y jurídicos han desarrollado una interesante, compleja y acelerada relación durante las últimas décadas. Lo podemos percibir en muchas de nuestras actividades cotidianas, desde los procesos más sencillos, hasta los más elaborados.

Es evidente que las herramientas que ofrecen las ciencias aplicadas, han redefinido muchos conceptos y maneras de concebir el mundo y la realidad, generando espacios de comunicación sin fronteras, unificando reglas, contenidos y desde luego, difundiendo enormes cantidades de información, datos e imágenes en tiempo real.

Me parece importante tener claro que la era de la digitalización es también la era de la globalización, donde las redes sociales, Internet, satélites, teléfonos inteligentes y demás implementos tecnológicos unen a las naciones y permiten construir bloques económicos, regiones y demás formas de integración económica, social y cultural.

En ello, la tecnología ha desencadenado un poder inusitado que permea en todos los estratos y ámbitos del quehacer social, ejemplo de ello, es

el comercio electrónico que ahora es utilizado a diario, resultando ser un sistema útil y que a su vez, comenzó con un sinnúmero de problemas ocasionados por la desconfianza que la población tenía, sin embargo, la aceptación ha sido cada vez mayor, al grado de que su uso se ha vuelto cotidiano e inclusive obligatorio en algunos casos.

Por lo que ve al sector educativo, se ha tornado de vital importancia el uso de plataformas electrónicas como *Moodle* o *Edmodo* para diversos fines, como la investigación, la recepción y elaboración de trabajos, presentación de exámenes, etc.; la idea del uso de estas plataformas, además de facilitar el aprendizaje, estriba en otorgar certeza y confiabilidad de los resultados y evitar los errores humanos o que el alumno obtenga una calificación que no corresponde a la del conocimiento adquirido.

A su vez, podemos observar la implementación de las tecnologías en el ámbito jurisdiccional, actualmente, en algunos casos se puede utilizar la red como medio para llevar a cabo un proceso, a esto se le ha denominado juicio en línea, el cual, cada vez es más aceptado y utilizado por la profesionales de la materia, pues las facilidades que proporciona son numerosas, al igual que en todos los casos en los que nos apoyamos en avances tecnológicos.

Tal es el caso del Juicio de Nulidad en Línea, del que conoce el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este tipo de proceso ha facilitado de manera importante el acceso a la justicia, pues por ejemplo, la Sala Regional de Occidente tiene competencia para conocer de los asuntos que se suscitan en Jalisco, Colima y Nayarit, y al establecer el medio electrónico con la finalidad de evitar que se recorran largos traslados y facilitar la presentación del medio de impugnación.

Asimismo, en el sector gubernamental se han implementado el uso de los sistemas electrónicos y el apoyo de la tecnología, tal es el caso de la firma electrónica, los comprobantes fiscales digitales, el buzón electrónico, o las declaraciones de impuestos elaboradas por programas tecnológicos como *contpaq* que son presentadas a través del Internet o la contabilidad electrónica.

Así las cosas, en muchos países del orbe se encuentra abierto el debate sobre la implementación del e-voting en los sistemas electorales. Muchas de las discusiones se encuentran orientadas a valorar los pros y contras de estas tecnologías aplicadas a la renovación de los cargos públicos.

Al respecto, es importante mencionar que el voto electrónico o e-voting es un sistema técnico que se basa en el uso de medios electrónicos para vo-

tar tanto en elecciones como en otro tipo de ejercicios democráticos como los referendos.

Cabe mencionar que existen varios modelos de e-voting. Uno de ellos, emplea máquinas de registro electrónico directo de la votación, **en la cual la información recolectada no es transmitida a través de Internet u otra red**. A este esquema se le conoce como «voto electrónico en sitio» o urna electrónica.

En este caso, la interfaz de una máquina de este tipo puede emplear una pantalla táctil, un escáner u otro dispositivo, para que el elector marque su voto. La información es captada y almacenada en la máquina sin que algún agente externo o red tenga acceso, salvo el propio operador.

En cambio, existen otros modelos de votación a través de Internet en el cual se emplea una computadora personal, una agenda electrónica o bien un teléfono. En este proceso, el elector sufraga a distancia y la información viaja en línea para ser almacenada en un servidor. A este esquema se le puede conocer como voto electrónico a distancia.

Al respecto, diversos países han tomado experiencia en distintos modelos de votación electrónica con resultados muy interesantes. Cabe señalar que algunas empresas del sector privado han adoptados mecanismos electrónicos para la toma de decisiones en algunos procesos que implican votaciones.

En ese sentido, es preciso comentar experiencias particulares de distintas naciones que han implementado alguna modalidad del voto electrónico en sus sistemas electorales, y de aquellos que lo han abandonado de manera expresa.

De entre los países que lo han adoptado en Europa, destacan los casos de Bélgica y Estonia. En el caso belga, es un sistema basado en tarjetas con banda magnética en el cual se graban los datos, posteriormente la tarjeta se deposita en una urna electrónica que computa de manera automática la votación. Como se ve, es una vertiente de e-voting en el sitio de la votación (votodigital, 2010).

Por lo que ve al continente americano, destacan Brasil, Estados Unidos y Venezuela. El modelo brasileño ha contado con experiencias positivas en sus últimos procesos electorales, destacando el uso de urnas biométricas como mecanismo de seguridad para la identificación del elector y la captación del voto (Tribunal Superior Eleitoral, s.f.).

Mención aparte merece el modelo estadounidense, en el cual cada Estado o inclusive condado decide de manera particular el uso de los mecanis-

mos para recibir la votación. En este país se han empleado diversos instrumentos para recibir la votación, como son: máquinas de palanca, tarjetas perforadas, papeletas de votación con o sin sistemas de escaneo óptico y máquinas de grabación electrónica directa o DRE (Eusko Jaurlaritz, Gobierno Vasco, 2016).

Como hecho destacable, en el 2002 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Hava (Help America Vote Act) que ordenaba mejorar las prácticas electorales en todo el país y para hacer reformas radicales al proceso de votación de la nación. Para ello asignó fondos para sustituir los sistemas con base a tarjetas perforadas o máquinas de palanca, y así transitar a modelos de votación más avanzados, principalmente enfocado a los votantes que fueron identificados a partir de la elección del año 2000 (United States Election Assistance Committee, s.f.).

Cabe señalar como comentario adicional que Estados Unidos autoriza que los soldados desplegados en el extranjero y residentes fuera del país puedan ejercer el voto por Internet (Federal Voting Assistance Program, s.f.). De manera que con ello nos permite apreciar en general un modelo mixto para la captación del voto, con predominio del modelo escrito.

Por lo que hace al continente asiático, India y Filipinas son los países que han introducido algún modelo de voto electrónico. En el caso de la India, en 1989 inició la implementación, la cual fue gradual hasta alcanzar la plena operación en 2003, año en el que el 100% de los votos se emitieron de forma electrónica, sin embargo, ha presentado problemas en los métodos de verificación de los resultados, por lo cual se vio forzado a explorar otras alternativas para garantizar su seguridad (Salta transparente, 2015).

Ahora bien, tocante a los países que han desarraigado el voto electrónico de sus legislaciones, vale la pena mencionar, como sostiene el doctor Téllez Valdés el caso de Alemania que:

... el 3 de marzo de 2009 un Tribunal Constitucional en Karlsruhe, Alemania, declaró inconstitucional el uso de las urnas electrónicas, derivada de una sentencia con motivo de un recurso legal presentado por dos ciudadanos alemanes que se inconformaron del escrutinio con motivo del uso de los modelos de urna electrónica ESD1 y ESD2 en las elecciones de 2005 en las que votaron 2 millones de electores en 39 distritos electorales. El fallo se sustenta sobre la base de que dichos sistemas de votación electrónica no son confiables ya que no garantizan una votación secreta y un control democrático en el cómputo, argumentando que la técnica de escrutinio y cómputo es difícil de controlar y presenta errores, además de que dichos sistemas son fácilmente manipulables mediante la sustitución de los llamados «chips» de memoria. Sin duda un precedente legal interesante a la vez que controvertido (Valdés, 2010).

En otra sentencia relevante sobre el tema, podemos mencionar la dictada el 13 de diciembre de 2011, por la Corte Constitucional Austríaca, relacionado con la elección de representantes para el sindicato de estudiantes universitarios de 2009.

En este asunto, si bien la Corte Austríaca no declaró inconstitucional el voto electrónico, sí declaró nulo el proceso electoral de 2009, y derogó algunos artículos del Reglamento electoral de 2005. Una de las razones que esgrimió el órgano judicial fue el potencial de abuso o manipulación de votos almacenados en la urna electrónica, lo que a la postre provocó que el comité electoral destruyera los mismos sólo un mes después de la conclusión del proceso electoral. Otra razón destacable consistió en que se hizo necesaria la participación de expertos para aclarar dudas respecto al cómputo de los votos, participación que no podía sustituir la responsabilidad del Estado de garantizar los principios rectores de las elecciones (Riveira, 2013).

Por otra parte, en el caso de Reino Unido el voto electrónico no está considerado y hasta la fecha su sistema electoral se mantiene ajeno a esta metodología, aunque existen algunas voces que sugieren a la Comisión Electoral Británica y al Parlamento la posibilidad de reformar el sistema electoral.

En resumen, podríamos afirmar que en la actualidad existen democracias en el mundo donde el e-voting ha sido un valioso aliado para operar el sistema electoral, y en general su implementación en estos países ha sido gradual.

VISIÓN CONSTITUCIONAL

El artículo 41 de nuestra norma suprema establece que diversos principios rigen las elecciones en nuestro país, es decir, que éstas serán libres, auténticas y periódicas. Asimismo, refiere que el voto será universal, libre, secreto, directo y personal; de la misma manera, refiere que la organización de los comicios es una función estatal encomendada al Instituto Nacional Electoral (INE) y de los organismos públicos locales (OPLES), los cuales se tutelarán por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En ese sentido, el constituyente a partir del diez de febrero de dos mil catorce transformó el modelo de organización electoral a uno de carácter nacionalizado, en el cual se busca que los procesos de trabajo para orga-

nizar elecciones tanto federales como estatales sigan parámetros estandarizados que permitan eficientar las tareas administrativas necesarias para ordenar las distintas etapas de los procesos electorales.

Entre dichas tareas, podemos citar: la capacitación electoral; geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos y división del territorio en secciones, el padrón y la lista de electores, ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, entre otros.

Por otra parte, el propio artículo 41 constitucional prevé que el INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, que contará además con nuevas atribuciones, como son, asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, así como la organización de elecciones internas de dirigentes de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, previa petición del instituto político.

En éste orden de ideas me parece que el esquema diseñado por el constituyente se basa en una autoridad rectora que establezca parámetros generales de organización electoral, y órganos locales electorales que conservan ciertas atribuciones en temas específicos, pero orientados de manera general por los parámetros de la autoridad rectora.

Así, el apartado C del propio artículo constitucional de referencia, establece que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
2. Educación cívica.
3. Preparación de la jornada electoral.
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.

7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo.
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior.
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

En este sentido considero que la implementación del voto electrónico en Jalisco a la luz del nuevo modelo constitucional electoral, se encuentra interrelacionado con distintos aspectos constitucionales de interés, por citar algunas: el registro de electores, el padrón y listas nominales, el servicio profesional electoral, el modelo de casilla única, el escrutinio y cómputo así como la difusión del programa de resultados electorales preeliminares, sin dejar de mencionar el sistema de nulidades, entre otros.

En este sentido, la recepción del voto mediante urnas electrónicas de manera general en las elecciones locales para gobernador del Estado, diputados locales e integrantes de Ayuntamientos, sin duda transformaría e impactaría en diversas cuestiones de organización en el OPLE en Jalisco, lo que obligaría que el modelo se ajustara para estar en condiciones de hacerlo compatible con el esquema de recepción de votos previsto para los comicios a nivel federal.

En principio, la alimentación del *software* del sistema electrónico de votación con la base de datos del padrón electoral; la operación de las máquinas por técnicos electorales que desarrollen dicha función en los comicios, sin duda modificaría la relación de trabajo de dichos funcionarios con la autoridad, pues quizá se requiera menos tiempo de trabajo pero más capacitación y actualización de conocimientos para enfrentar toda la gama de retos técnicos relacionados con la operación de las urnas electrónicas.

Asimismo, resulta importante definir vía reglamentaria los procesos para el cómputo de los votos de manera electrónica y la forma cómo ésta se desahogará tratándose de casilla única, y en principio sería interesante plantearnos si se opera una casilla única electrónica para las elecciones federales y estatales, o bien sería mejor implementar un esquema mixto.

Finalmente, habría que hacer ajustes legislativos para establecer causales específicas de nulidad de votación recibida en casilla electrónica, o bien en su caso, establecer vía jurisprudencial que las posibles irregularidades en su operación quedarán subsumidas en el catálogo de causales existente.

Con todo ello, me parece existen bases constitucionales suficientes para instrumentar de manera concurrente el voto electrónico desde el ámbito local, armonizándolo con el modelo nacional de organización electoral.

ANTECEDENTES DEL VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

Durante la época revolucionaria, los actores políticos tenían interés en incorporar su pensamiento e ideales en las normas jurídicas que habrían de regular la renovación del poder público en aquellos agitados tiempos.

La democracia parlamentaria, la realización de comicios libres y auténticos, así como la autonomía de la prensa y los tribunales de justicia, entre otras ideas, fueron diseminándose entre los líderes políticos y organizaciones partidistas, en la construcción de prácticas políticas y desde luego, en la ley.

Un aspecto fundamental de esta tendencia ideológica, maximizada por el movimiento revolucionario se manifestó en la Ley Electoral de 19 de diciembre 1911, ordenamiento en donde se reflejaron algunas de las inquietudes de los grupos políticos e intelectuales en donde debatían sobre la mejor manera de perfeccionar el sistema electoral.

Los cambios de forma y fondo no se hicieron esperar: por ejemplo, el uso como urna de la caja de madera a la urna transparente; el sistema de mayoría absoluta por uno de mayoría relativa, o la transformación de las condiciones de equidad que debían existir entre los contendientes.

Entre las disposiciones de este cuerpo normativo que data de 1911, destaca la contenida en el artículo 31 que establecía lo siguiente:

*Art. 31. El votante se apartará del lugar en que esté la mesa electoral a fin de escoger la cédula que le convenga, sin ser visto por las personas que integren aquella ni por los representantes que asistan a la elección. Si no votará por ningún candidato inscrito, el votante inscribirá en la cédula en blanco el nombre del elector; y sólo que no supiere escribir, lo hará el instalador en presencia de los dos escrutadores. La cédula que fuere elegida por el votante será doblada y depositada por ésta en una ánfora o caja, destruyéndose en el acto las demás. **La votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los siguientes requisitos:***

- I. Que puedan colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos;**
- II. Que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga;**
- III. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por algún no registrado;**
- IV. Que pueda conservarse el secreto del voto;**

V. Que el registro total efectuado automáticamente sea visible e igual a las sumas parciales de los votos obtenidos por cada candidato.

Esta tendencia regulatoria, quizá influenciada por las ideas norteamericanas, fue ratificada en la posterior Ley Electoral de 1918, denominada «Ley para la Elección de los Poderes Federales», que en su artículo 58 establecía la posibilidad de medios mecánicos o automáticos para sufragar.

En las sucesivas leyes electorales continuó esta tendencia, hasta que el Código Federal Electoral de 1987 la abandonó.

Como podemos advertir, ya desde principios del siglo pasado el legislador previó la posibilidad de implementar el uso de «máquinas» o mecanismos tecnológicos para auxiliar a los funcionarios de casilla en el proceso de recepción de los votos.

Sin embargo, existen antecedentes aún más remotos del uso de máquinas aplicados a procesos electorales en nuestro país. Por ejemplo, el doctor Luis Téllez Valdés opina que los antecedentes se remontan inclusive hasta 1869, año en el que se registró la patente de la primera máquina diseñada para recibir algún tipo de votación (Valdés, 2010).

Como vemos, la génesis histórica sobre este tipo de mecanismos tiene algo de tiempo en nuestro país, no obstante el proceso para su implementación y operación plena en los procesos electorales federales y locales ha tenido un avance lento y en algunos casos se ha postergado de manera indefinida.

PROS Y CONTRAS DEL VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

Como toda novedad, el uso de mecanismos electrónicos para la captación del voto ha experimentado diversas problemáticas que van desde el financiamiento de los equipos, el sistema o programa que se instrumentará, el costo de operación y la capacitación de los técnicos u operadores del mismo.

Otro punto a dilucidar sería la aceptación del sistema electoral (electores, partidos, candidatos, funcionarios) y desde luego la confiabilidad de los resultados obtenidos mediante uso de tecnologías.

En ese sentido, la aceptación social de las urnas electrónicas está estrechamente ligada con la socialización y difusión de lo que implica este modelo, pues resulta indispensable que aquellos que van a operar el sistema y principalmente los electores que van a elegir a sus gobernantes, estén

conscientes de cómo funciona, que repercusiones tiene y de primera mano puedan formarse una opinión.

Asimismo, me parece necesario que el modelo electrónico satisfaga a plenitud los principios rectores de la función electoral, principalmente el de certeza, y para ello es fundamental la elección del prototipo adecuado de urna electrónica o boleta electrónica y el software o programa que se implemente para operar.

Finalmente, es necesario resaltar la conveniencia práctica y las bondades del modelo electrónico a fin de que los actores políticos tengan razones suficientes para apoyar su implementación en todas las elecciones. En el siguiente apartado, ofrecemos al lector algunas consideraciones a favor y en contra del voto electrónico, a saber:

A FAVOR	EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • Representa una opción moderna, sencilla y accesible para el universo de electores, inclusive aquellos con alguna discapacidad. • Representa ahorro a mediano y largo plazo respecto al modelo actual. • Permite ajustes en la boleta virtual, que hoy en día representa todo un problema jurídico y operativo por los costos de impresión o reimpresión en su caso, y el necesario cumplimiento de sentencia que implican modificaciones a las boletas. • Los cómputos y recuentos resultan más fáciles, ágiles y precisos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La sombra de la desconfianza crece en el voto electrónico puesto que intervienen en su operación terceras personas, máxime que no existen suficientes garantías que el programa no sea manipulado. • Una fuerte inversión inicial para costear los equipos y aparatos necesarios. • Es más difícil detectar el origen de posibles fallas técnicas en la recepción o cómputo de los votos, con lo cual no es posible si el error es leve o grave. • Existe el riesgo de perder la información y generar un problema grave de falta de certeza en el resultado, aunque pueden implementarse protocolos informáticos para resguardar los datos.

EXPERIENCIAS DEL E-VOTING EN MÉXICO

Por otra parte, me me parece importante destacar que en las últimas décadas se han registrado ejercicios vinculantes en elecciones estatales que bien vale la pena comentar. Por ejemplo, en los casos de Coahuila, Distrito Federal —ahora CDMX— y Jalisco.

En el caso del estado del norte del país, se implementó el uso de mecanismos electrónicos en las elecciones para gobernador, diputados y ayuntamientos de 2005, en diputados en 2008 y en ayuntamientos de 2009.

En el caso de la Ciudad de México, se aplicó para las elecciones de jefes delegacionales y asambleístas de 2009, aunque previamente hubo ejercicios parciales en 2003 y 2006.

Finalmente en el caso de Jalisco, se efectuaron comicios por esta vía en las elecciones municipales ordinarias de Tuxcueca, y extraordinarias de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, todas de 2009.

CRITERIOS JUDICIALES

Los órganos jurisdiccionales en nuestro país no han sido ajenos a este tema, y han generado algunos criterios sobre el uso de herramientas electrónicas en procesos electorales.

Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que es legal el uso de Internet para que los ciudadanos que viven fuera del país ejerzan su derecho al voto en la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Para ello, se estima que la normatividad contenida en el «Procedimiento de Votación Electrónica por Internet» del llamado «voto chilango» cumple con las medidas de seguridad para resguardar las condiciones de libertad, secrecía y emisión directa del sufragio, puesto que los estándares de seguridad permiten avalar la conformación de la lista nominal de electores en el exterior; esto es, existe un procedimiento claro y definido para distribuir las solicitudes de inscripción y su recepción, así como un esquema de verificación de la lista de electores en el extranjero por parte de los partidos políticos.

Con este criterio, vemos como la autoridad judicial electoral de nuestro país, fijó algunas bases para valorar los mecanismos de seguridad que den certeza a la captación del sufragio por vía electrónica.

En este caso, la Sala Superior consideró adecuado el procedimiento, pues la autoridad electoral lleva el control del número de personas que solicitaron votar desde el extranjero y además, los partidos políticos harán notar esta circunstancia en la respectiva comisión de vigilancia, con lo cual el Tribunal estimó que existían garantías para proteger los principios que rigen al voto ciudadano.

URNA ELECTRÓNICA EN JALISCO

En el estado de Jalisco, la Legislatura que se encontraba en turno de dos mil cuatro a dos mil siete incluyó un artículo transitorio en la legislación electoral, en la que se prevé la posibilidad de la implementación de los medios electrónicos con finalidad de recibir la votación de los ciudadanos (Ayala Sánchez, Alfonso, 2014).

En ese sentido, y después de un arduo trabajo emprendido por diversas autoridades de la materia, en dos mil seis se lleva a cabo una prueba piloto, en la que se instalaron cuarenta y dos urnas electrónicas.

Así las cosas, los resultados obtenidos fueron por demás reconfortantes, pues alrededor del noventa y tres por ciento de los votantes (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011), manifestaron su aceptación al cambio realizado en la forma de recibir el voto, demostrando con ello que la implementación de sistemas novedosos y el apoyo de los avances tecnológicos, es bien visto por la mayoría de los integrantes de la sociedad y genera confianza en el electorado.

Dicha experiencia, hizo que la autoridad trabajara en el tipo de urnas que se utilizarían en posteriores ejercicios, dando como resultado una urna electrónica de tercera generación, capaz de soportar el uso excesivo así como de elaborar un registro impreso que validaba la información proporcionada por el votante —urna que fue utilizada en 2009 en tres municipios de Jalisco, Tuxcueca, San Cristóbal de la Barranca y Gómez Farías— (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011).

Lo anterior, volvió a tener una aprobación alentadora, pues según los resultados de las encuestas practicadas por la empresa Berumen y Asociados S.A. de C.V., en Tuxcueca el 86.98% de la población aceptó que le gustaría que se repitiera la votación de la misma forma, y en los dos municipios restantes, ascendió al noventa y dos punto cinco por ciento el índice de preferencia por este sistema (Ayala Sánchez, Alfonso, 2014).

Asimismo, los estudios demostraron que la población se sintió más segura con esta forma de votación, y señaló que el 97.10% de los electores que participaron en la elección de San Cristóbal de la Barranca y Gómez Farías opinaron que el uso de la urna era fácil o muy fácil.

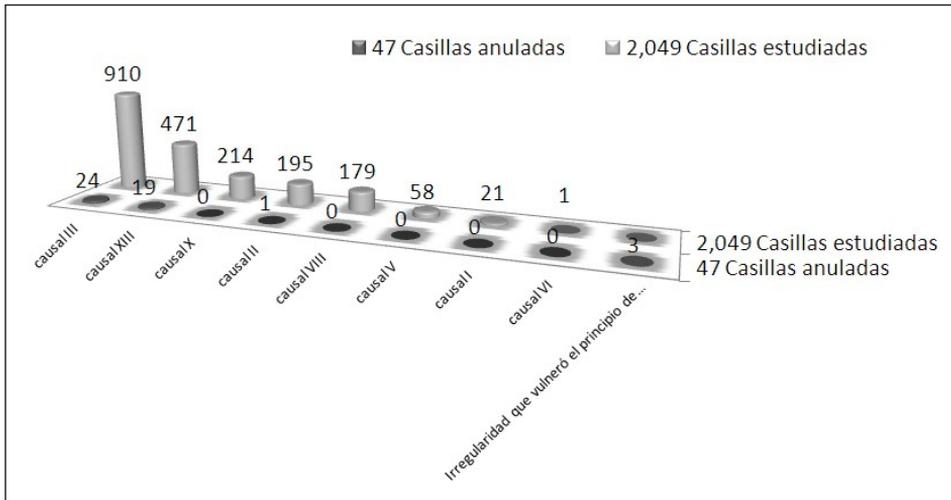
Como resultado de todo el esfuerzo realizado, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, emitió el acuerdo IEPC-ACG-032/11, en el que se aprueba la implementación del Sistema Electrónico para la recepción del voto, en específico la utilización de la urna

electrónica en los distritos 01 y 19 así como el municipio de Gómez Farías, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012.

En esta ocasión, los datos arrojaron que el noventa y cuatro punto cuarenta por ciento, consideró mejor el sistema de votación con apoyo en la urna electrónica, sobresaliendo, que únicamente se impugnaron setenta de estas casillas, y ninguna dio lugar a su anulación (Ayala Sánchez, Alfonso, 2014).

El otro punto a destacar, es que los resultados se pueden conocer con veracidad, minutos después de cerrada la votación, erradicando el error humano o el dolo en el que pueden incurrir los ciudadanos al llevar a cabo la contabilidad de los votos, o el llenado de las listas.

De igual forma, al eliminar el error humano o el dolo, contemplado en la fracción III del artículo 636 del Código Electoral y de Participación Ciudadana, se reduce el número de impugnaciones, pues esta es una causa recurrente entre los partidos y candidatos que hacen uso del sistema de nulidades en materia electoral, en específico del Juicio de Inconformidad, como ejemplo en Jalisco, podemos observar la siguiente gráfica (Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, 2015):



Ahora, y derivado del aprendizaje obtenido, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, ha trabajado en la cuarta generación de la urna electrónica, desarrollada por la propia Organización Electoral Local, y en esta ocasión se han conjuntado en un solo módulo los tres elementos del

sistema (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, s.f.)¹:

1. La pantalla táctil en donde se desplegarán la boletas;
2. La impresora con dispositivo de recepción de los testigos del voto; y
3. Una batería con duración de más de 5 horas para las contingencias que pudieran presentarse por falta de energía eléctrica.

Lo anterior, permite que se lleve a cabo un modelo híbrido entre el sistema electrónico y el impreso, pues se recibe el sufragio de manera electrónica y a la vez se imprime un testigo del voto, lo que puede llegar a minimizar el nivel de desconfianza que se pudiera crear en la población participante.

Asimismo, según el Instituto Electoral local, el material con el que fue desarrollada la urna de cuarta generación, le permite afrontar los diversos problemas a los que se pudieran enfrentar, tales como las condiciones climatológicas, la transportación de los dispositivos, el uso desmedido entre otras, pues tiene las siguientes características (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, s.f.):

1. Alta resistencia a impactos.
2. Resistencia a altas temperaturas.
3. Antiestático.
4. El gabinete de la urna electrónica mide 70 cm de alto por 60 cm de largo y 50 cm (ancho).
5. El depósito de los testigos de voto, es transparente y resistente a impactos.
6. Pantalla principal de interfaz para el usuario sensible al tacto, de 12 pulgadas, bajo consumo de energía y resolución de 1024 x 768 píxeles en la parte frontal del gabinete.
7. Cuenta con una pantalla secundaria de estado de la urna con dos líneas de 20 caracteres alfanuméricos, las dimensiones de cada carácter es de 10.5 mm (alto) x 5.5 mm (ancho).
8. La urna electrónica cuenta con un compartimiento para el almacenaje de los testigos de voto.
9. La urna electrónica cuenta con señalización en sistema Braille.

¹ <http://www.iepcjalisco.org.mx/urna-electronica/que-es-la-urna-electronica>.

CONCLUSIONES

Uno de los cuestionamientos es ¿cuál sería el costo de implementar urnas electrónicas? Sin duda, hablamos de una fuerte inversión inicial, sin embargo considero que sería una conversión rentable si consideramos el costo de la democracia sustentada en el voto en papel.

Por ejemplo, en la pasada elección del 5 de junio de 2016, en 12 entidades federativas más la elección de los diputados a la Asamblea Constituyente, el costo por voto osciló en 286 pesos que podrían ascender hasta 611 pesos considerando algunos factores². Es decir aproximadamente 15 dólares, considerando la paridad actual.

En ese sentido, en Estados Unidos y Brasil, que tiene implementado el voto electrónico, el costo promedio del voto por unidad, es de 1 a 3 dólares.

De lo cual podemos advertir que la migración de modelo electoral en México hacia el voto electrónico vale la pena en términos económicos.

Además de lo anterior, se obtendrían beneficios importantes en términos de operatividad del sistema, pues se podría eliminar ciertos problemas o dudas en la calificación del sentido del voto, también se facilitarían los procesos de cómputo y se obtendría con facilidad la información necesaria para realizar recuentos de sufragios, entre otras cuestiones.

En ese orden de ideas, se puede concluir que dentro de los beneficios más destacables se encuentran los siguientes:

1. Sencillez en la emisión del voto.
2. Facilidad para que todo tipo de ciudadanos pueda sufragar, incluyendo aquellos que tienen algún problema de características visuales, pues las urnas cuentan con lectores tipo braille.
3. Evita que se puedan colocar más votos de los efectivamente emitidos.
4. Es ecológico, la necesidad del papel resulta menor.
5. Evita errores humanos o dolo en el escrutinio, cómputo y llenado de actas.
6. Agiliza la emisión del sufragio.

² <http://www.altonivel.com.mx/elecciones-2016-cuanto-nos-cuesta-la-democracia-en-mexico-56743.html>.

7. Rapidez en el conteo de resultados muy superior en comparación de cualquier otro sistema.
8. Se pueden divulgar los resultados de forma inmediata.
9. La precisión de los resultados es mayor.
10. Genera certidumbre al electorado.
11. Genera beneficios económicos.

Otra duda que pudiera surgir, es ¿qué pasaría con la colocación de urnas electrónicas en zonas de difícil acceso? En estos casos, la dificultad de la instalación de las urnas electrónicas compartiría la misma problemática en general que las urnas tradicionales, aunque un aspecto a considerar es la alimentación eléctrica. El primer aspecto, podría atenderse con un programa de instalación en lugares de difícil acceso, en el cual con toda anticipación se instalaría el equipo necesario. En cuanto a la alimentación, en caso de falla las urnas electrónicas cuentan con una batería para casos de emergencia continuar la votación, hasta que se reestablezca la electricidad.

También pudiera preguntarse, ¿cómo implementarían las urnas electrónicas tratándose de pueblos y comunidades indígenas? La primera cuestión es la socialización del proyecto, con lo cual se acudiría a las comunidades para explicar el sistema, y plantear quizá programa piloto para familiarizar al electorado con los equipos. Inclusive existe la posibilidad de adaptar las instrucciones del programa al lenguaje de la comunidad, con lo cual se facilitaría aún más el voto.

Otro aspecto importante que debe tomarse en cuenta, es que la tecnología de la información nos ha alcanzado en todos los aspectos, ya sea sociales, culturales, comerciales, educativos y demás, en la actualidad somos testigos del funcionamiento de este tipo de innovaciones y de cómo la tecnología se ha vuelto no sólo una herramienta facilitadora sino en una necesidad para poder realizar nuestras tareas diarias.

Ahora, el uso de la urna electrónica parece el primer paso, mismo que pudiera desencadenar el avance a otros sistemas como la votación en línea, facilitando al ciudadano sufragar desde la comodidad de su casa si así lo desea, inclusive por medio de un dispositivo móvil.

A nuestro parecer, resulta importante darle una oportunidad al uso de los sistema de recepción del voto, para posteriormente, avanzar a una forma más práctica y confiable de llevar a cabo un proceso electoral, que si bien pudiera presentar algunos errores, es una realidad que la forma que se utiliza en la actualidad no es infalible, como muestra, es suficiente ver el número de impugnaciones que se presentan únicamente por el error o el

dolo en el cómputo o en el llenado de las actas, y la gran cantidad de casillas que son anuladas por dicho concepto cada que hay comicios.

Además, los altos costos de capacitación, de personal adicional, de gasto de papel, entre otros, se verían disminuidos de forma importante, pues la urna electrónica es un sistema autosuficiente, que permite que la intervención sea mínima y otorga un rendimiento máximo en resultados.

Por otra parte, es indudable que el uso de los descubrimientos nos vuelve progresistas como sociedad, nos invita a desarrollarnos en campos de actividad que inclusive, jamás hubiéramos imaginado, y todo comenzó cuando nos dimos cuenta de la eficiencia y facilidad que nos proporcionan, a pesar del miedo al cambio del que siempre se sufre.

Asimismo, es evidente que el proceso de aceptación y adaptación a todo tipo de tecnología es complicado y largo, ejemplo de ello es la Revolución Industrial, cualquier cambio que se sufre trae diversas consecuencias y dificultades; sin embargo, si no se le da la oportunidad, nunca sabremos los verdaderos beneficios que podemos obtener.

En razón a lo anterior, es que más que creer que necesariamente se debe migrar a una recepción del voto por medio de dispositivos electrónicos, o llegar a la votación en línea, se le debe de dar la oportunidad, debemos permitirnos cometer errores para poder corregirlos, pues es así como podremos avanzar como sociedad.

En ese orden de ideas, podemos poner como ejemplo los casos referidos de países como Brasil, que abrieron su panorama y optaron por incluir a la tecnología en la forma de lleva a cabo sus comicios, funcionando de manera verdaderamente eficiente y siendo un avance que llegó para quedarse, o en su defecto, el caso de Alemania, que habiendo dado la oportunidad a la tecnología, optó por regresar a una forma tradicional.

En tal virtud, se cree que brindar la oportunidad al cambio sería un acierto para la democracia y el sistema electoral.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Ayala Sánchez, Alfonso, 2014. Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. En: I. d. I. Jurídicas, ed. *Votación electrónica en Jalisco. Experiencia de innovación y consolidación tecnológica*. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 508.
- Eusko Jaurlaritza, Gobierno Vasco, 2016. *Eusko Jaurlaritza, Gobierno Vasco*. [En línea] Available at: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/inicio/> [Último acceso: 08 junio 2016].

- Federal Voting Assistance Program, s.f. *Voting assistance for Service members, their families and overseas citizens*. [En línea] Available at: <https://www.fvap.gov/> [Último acceso: 08 junio 2016].
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco mediante el cual establece los lineamientos generales para el Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012*. s.l.:s.n.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, s.f. *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*. [En línea] Available at: <http://www.iepcjalisco.org.mx/> [Último acceso: 08 junio 2016].
- Riveira, R. M. F., 2013. Argumentos de dos Tribunales Constitucionales en Materia de Voto Electrónico: Alemania y Austria. *Revista General de Derecho Público Comparado*, Volumen 13, pp. 16-18.
- Salta transparente, 2015. *Salta transparente*. [En línea] Available at: <http://www.salta-transparente.com/> [Último acceso: 08 junio 2016].
- Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, 2015. *Tribunal Electoral del Estado de Jalisco*. [En línea] Available at: <http://www.triejal.gob.mx/> [Último acceso: 08 junio 2016].
- Tribunal Superior Eleitoral, s.f. *Tribunal Superior Eleitoral*. [En línea] Available at: <http://www.tse.jus.br/> [Último acceso: 08 junio 2016].
- United States Election Assistance Committee, s.f. *United States Election Assistance Committee*. [En línea] Available at: <http://www.eac.gov/default.aspx> [Último acceso: 08 junio 2016].
- Valdés, J. T., 2010. *El Voto Electrónico*. Serie Temas Selectos de Derecho Electoral; 14 ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- votodigital, 2010. *Voto digital*. [En línea] Available at: <https://votodigital.wordpress.com/2010/06/18/belgica-la-pionera-del-voto-electronico/> [Último acceso: 08 junio 2016].
- Dirección electrónica: <http://www.altonivel.com.mx/elecciones-2016-cuanto-nos-cuesta-la-democracia-en-mexico-56743.html> [Último acceso: 08 junio 2016].

SENTENCIAS

Sala Superior
SUP-JRC-306/2011

Reelección en México: ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?

ALFONSO MYERS GALLARDO

A MODO DE INTRODUCCIÓN

La profundización de la ontología del Derecho Constitucional y Electoral obliga a tener en mente que la democracia se basa en la idea política-filosófica de la soberanía del pueblo que, a través de distintos medios, ejerce un poder estatal mediante procedimientos jurídicos y políticos que posibilitan su participación en la formación de la voluntad política a través de elecciones libres, periódicas y secretas. Lo anterior, son las características más puras de las democracias electorales: piedra angular que preserva a una democracia en la voluntad de mayorías. Para que los comicios se celebren bajo éstas condiciones, es imperante garantizar el respeto y apego a los principios de rango constitucional que vinculan y perfeccionan el sistema democrático (Bustos, 2001; Cascajo, 1992).

Así pues, éstas ramas que han determinado el concepto de Derecho Electoral, han dejado muy en claro que se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan instituciones, procesos, recursos y derechos propios del ciudadano, de manera activa o pasiva, con el fin principal de conservar, promover y proteger la democracia de un Estado (Nohlen, Picado, & Zovatto, 1998). Dicho de otra manera, es una ciencia dinámica, de una evolución constante y en permanente construcción que, además, es pieza clave de todo el Derecho, ya que de su aplicación depende la armonía del conjunto legislativo (Sosa Olán, 2013).

Partiendo de lo anterior, en este ensayo se examinará un tópico de regulación constitucional y del propio derecho electoral que ha tenido gran impacto, tanto en la región latinoamericana de manera general, como en México de manera particular: la segmentación histórica de la «ola de reelección» presidencial. Se abordará éste tema intentando realizar un análisis en perspectiva comparada que permita construir un acercamiento a las rutas seguidas que han generado un nuevo debate en el constitucionalismo mexicano y, finalmente, se abordará la figura reeleccionista a partir de la reciente reforma electoral mexicana realizada en 2014. La reelección presidencial es una figura que, durante el siglo pasado, incluso, antepasado,

era la cara más visible de los Estados autoritarios, pero también, lo ha sido en los Estados democráticos más consolidados y profundizados, en especial en aquellos países con súper presidencialismos como el caso de Estados Unidos.

El tema de la reelección presidencial se inscribe en los procesos reformistas que son al mismo tiempo el resultado de procesos restrictivos y flexibles (Negretto, 2009) y vienen a la par de efectos de contagio constitucional en la región (Treminio Sánchez, 2013), lo que se traduce en transformaciones institucionales y cambios en la gramática de los propios sistemas políticos y electorales (Nohlen et al., 1998; Nohlen, 2016a; Nohlen, 2016b). En este sentido, la literatura coincide con la existencia de diferentes formas de presidencialismo en América Latina, en los cuales, la reelección ha sido protagonista constatare en el debate parlamentario de múltiples reformas constitucionales en la gramática de los sistemas políticos continentales, los cuales, ha sido el inicio de grandes fracturas intra-partidarias y negociaciones intensas en los diversos parlamentos, incluso de manera multinivel (Nohlen, 2007; M. Serrafiero, 1997).

A pesar de que los procesos reformistas de manera estructural tienen menos de medio siglo, lo cierto es que el debate ha permanecido por más de doscientos años, en los cuales se han presentado diversos argumentos que se podrían bifurcar de la siguiente forma: aquellos que están a favor para dar continuidad a las políticas públicas y proyectos políticos de largo plazo y, por otro lado, aquellos que están en contra, por el muy válido y fundado temor de experiencias de gobiernos autoritarios y dictaduras que se han extendido por décadas (Ansolabehere & Snyder Jr, 2002; Pierson, 2004; Rose-Ackerman, 1980). En el caso de Estados Unidos, desde su independencia, el debate ha sido muy contrario a lo que sucede en América Latina, donde se pretendía limitar los amplios poderes del legislativo, respondiendo con un fortalecimiento del Ejecutivo a través de la reelección y su independización del poder judicial¹. No obstante, la verdadera tras-

¹ Desde la Convención Constitucional en Filadelfia, Pensilvania, del 17 de Septiembre de 1787, conocida como el «We the People», los padres de la Constitución se encontraron frente a una decisión inédita para definir el periodo presidencial y si venía o no acompañado de la posibilidad de una reelección inmediata, dejando un precedente que permitía realizarlo; de hecho, el primer Presidente estadounidense (George Washington) lo hizo y así le siguieron varios, lo que daba continuidad a las políticas gubernamentales, más allá de la competencia electoral. Cabe recordar que ésta costumbre se mantuvo hasta que Franklin Delano Roosevelt, bajo el contexto de un periodo de crisis económica con la gran depresión en 1929 y más adelante con la Segunda Guerra Mundial, hizo que el demócrata estuviera en el poder en cuatro oca-

posición del modelo actual fue en 1951, retomado y adaptado de manera preponderante en la gran mayoría de países latinoamericanos.

En suma, la reelección presidencial no es un tema nuevo en la región latinoamericana, pero después de la tercera ola de la democratización (Huntington, 1991), estableció nuevos parámetros y límites a las aspiraciones de los líderes presidenciales, evitando así que retomar éste poder se limitara por medio de mecanismos más balanceados, controles constitucionales y mandatos fijos. Dicho lo anterior, éste trabajo tiene un carácter descriptivo y exploratorio para entender la pregunta del *quo vadis* respecto del debate sobre la reelección presidencial en México, porque sólo sabiendo dónde se está, se sabrá a dónde ir. Lo anterior es de gran relevancia porque más allá de ser un trabajo que contribuya al debate normativo, arqueológico o de arquitectura legal, pretende avanzar en el tema político, dada la relevancia de éste tópico en la región latinoamericana, de la cual México, históricamente, se encuentra muy alejado².

LA REELECCIÓN EN AMÉRICA LATINA

El tema de la reelección en el ámbito presidencial es, ciertamente, un tema a desarrollar en el contexto del continente americano y más aún en países como México, donde la predisposición antropológica y la propia historia marcan el ritmo y el paso de cualquier política o iniciativa de esta naturaleza. Por éste motivo, es muy importante considerar el análisis metodológico a través de la literatura que ha logrado tipificar esto en la región, misma en que los regímenes presidencialistas suman mayoría.

En este sentido, sobresale la tipología ofrecida por Serrafiero (2011) que sirve específicamente en América Latina: 1) reelección sin límites (indefinida); 2) reelección inmediata por una sola vez y abierta; 3) reelección

siones. Ante ello, con la victoria de los Republicanos en el Congreso, tras la muerte de Roosevelt, se impuso en 1947 la enmienda XXII que entró en vigor en el año de 1951, incorporando el límite a un sólo periodo de reelección.

² La historia más reciente sobre la reelección presidencial se ha ido atando a las interpretaciones judiciales de las altas cortes constitucionales de diversos países que permitieron a expresidentes ser reelectos: Daniel Ortega en Nicaragua y Óscar Arias en Costa Rica; o bien, la posibilidad de ser reelectos como Juan Orlando Hernández de Honduras o Rafael Correa de Ecuador. No obstante, también han sido las propias autoridades jurisdiccionales las que han determinado truncar dichos objetivos reeleccionistas, como el caso de Álvaro Uribe en Colombia.

inmediata por una sola vez y cerrada; 4) reelección no inmediata, abierta o cerrada y; 5) prohibición absoluta³. Por otro lado, la tipología realizada por Treminio Sánchez (2013) podría ser más útil para entender y analizar la reelección mexicana, misma en que se incluyen únicamente cuatro categorías puras: prohibición, reelección alterna⁴, reelección inmediata y reelección ilimitada.

Así pues, los países que prohíben de manera absoluta la reelección presidencial son: Colombia, Guatemala, Paraguay, Honduras y México. Los países que la permiten de modo alterno son: Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay. Los países que permiten la reelección inmediata, más no indefinida son: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos y República Dominicana. Finalmente, los países que lo permiten de manera indefinida son: Nicaragua, Cuba y Venezuela (Nohlen, 2016a; M. D. Serrafiero, 2015; Treminio Sánchez, 2013).

De éste modo, el contexto de la región arroja una amalgama en las decisiones soberanas para optar sobre el esquema reeleccionista, basándose en diversos debates que responden al contexto histórico, cultural y político y a las coyunturas que han logrado que se realicen cambios constitucionales, ya sea a favor o en contra de la reelección presidencial. Ante éstas diferentes perspectivas, es importante poner de relieve los puntos esenciales del debate político y parlamentario que deben guiar el tópico de la reelección y poner pautas mínimas que estandaricen la discusión, los cuales, tras una revisión de la literatura de manera general se resumen en los siguientes: gramática en el sistema institucional, duración del mandato y las prórrogas, el fortalecimiento del equilibrio de poderes, la cultura política y la legitimidad institucional, modelo democrático, el sistema de partidos políticos, la sucesión de poderes y los mecanismos de premios y castigos por la gestión de los gobernantes (Ansolabehere & Snyder Jr, 2002; Camargo, 1965; Dworak, 2003; Gavilanes, Ruiz, & Pachón, 2005; Levine & Molina, 2009; Lujambio, 1996; Negretto, 2009; Nohlen et al., 1998; Nohlen, 2016a; Nohlen, 2016b; M. Serrafiero, 1997; M. Serrafiero, 2011).

Además, dada la relevancia del tema, siempre es necesario poner en balance los aspectos positivos y negativos que dejen a un lado la mitificación y pongan sobre la mesa la realidad empírica de los efectos de la reelección.

³ Claramente, previo a la reforma de 2014, México era de los pocos países que se encontraba en el apartado 5: de la prohibición absoluta provista en la tipología de Serrafiero.

⁴ Respecto a esta categoría de la tipología de Treminio, se puede decir que previo a la reforma de 2014, ya existía, ya que se permitía, por ejemplo: a los alcaldes, ser presidentes por 3 años, esperar un trienio y volver a contender para el puesto.

En este sentido, la propia literatura tiene varios puntos coincidentes respecto de dichos aspectos. Por un lado, los aspectos positivos que deben dar pauta a la discusión son: la posibilidad de un gobierno más eficaz basado en políticas públicas de largo plazo y endosado con altos niveles de popularidad; una oposición pequeña que respalde a un candidato sobre el otro; la paradoja de continuidad de los líderes en las sociedades democráticas más avanzadas; además de los avances que de los estudios de caso en cada país se han demostrado.

Por otro lado, los aspectos negativos que marcan la discusión deben centrarse en el riesgo del enquistamiento nocivo del poder, el paliativo histórico de estados que sufrieron dictaduras o caudillismos, la alternancia y periodicidad de cargos públicos, el continuismo y la herencia, la posibilidad de presidencialismos autoritarios, además de los riesgos que cada país, en un estudio de caso, han mostrado. En el momento en que los países de América comenzaron con la tercera ola de la democratización, la tendencia constitucional impuso sólidos *term limits*, llegando en algunos casos a prohibir la reelección a consecuencia de los procesos de dictadura previos (Tremiño Sánchez, 2013). Llama la atención el caso colombiano que con la reforma constitucional de 1935 se prohíbe la reelección inmediata pero sí alterna; más adelante, con la Constitución de 1991 se prohíbe de manera absoluta (art. 197) y recientemente, en 2004, con el acto legislativo 02 se retoma la reelección inmediata a un sólo término⁵. Otro ejemplo, respecto a las dictaduras, es Paraguay, que durante el siglo pasado mantuvo presente en su Constitución la posibilidad de una reelección inmediata, aunque, tras la muerte de Alfredo Stroessner, se prohibió la figura.

Por otro lado, actualmente, la gramática de los sistemas políticos continúa en la ola reeleccionista con un proceso que va de lo rígido a lo flexible, acompañado de un creciente y acumulativo cuerpo de líderes tipificados dentro del populismo. Los grupos minoritarios que admiten de manera indefinida y que además se encuentran en el debate de populismo son: Venezuela, Nicaragua y, más recientemente, Ecuador. Ya por ejemplo, en el caso boliviano, el grupo de Evo Morales ya se manifestó a favor de abrir la posibilidad de reelegirle un mandato más, aunque en el referendo del 21 de febrero de 2016, ganó el NO a la ree-

⁵ En 2009 el ex presidente Álvaro Uribe buscó una segunda enmienda a la Constitución para poder aspirar a un tercer mandato, pero la Corte Constitucional declaró inconstitucional el proyecto de ley que buscaba a través de un referéndum preguntar a la ciudadanía si querían modificar o no la Constitución con esta finalidad.

lección con un estrecho margen de 2.6%⁶. Respecto a esta ola, la literatura guarda cierta distancia y se limita a amenazar, más que a concluir, diciendo que es una contradicción antirrepublicana (Hualde, 2012) o bien, de manera más certera: «*La reelección indefinida parece ser una pieza clave no sólo en experiencias históricas conocidas, sino también en los regímenes autoritarios*» (M. Serrafiero, 2011). Las variantes de la ola reeleccionista en el esquema constitucional se han dado de la siguiente manera: a) reformas legislativas; b) mecanismos de participación ciudadana; c) nuevas constituciones por medio de Asambleas Nacionales Constituyentes; d) en el ámbito judicial⁷.

Para intentar cerrar esta parte del ensayo, el caso que acontece y que realmente cabe resaltar es el nuestro. México, desde 1933, y de manera total es un país con una larga tradición anti-reeleccionista, respondiendo a la modificación del artículo 83 de la Carta Magna como resultado de un evento histórico que bifurcó la biografía política mexicana (De Coninck & Godard, 1998) partiendo del ampliamente conocido lema «*sufragio efectivo y no reelección*» (Cardarello, 2011; Navarro, 1961). De lo anterior se parte para analizar a fondo el *statu quo* de la reelección en México, iniciando con la reciente reforma electoral para ubicarnos en dónde estamos y posteriormente, a manera de conclusiones, enfocar la pregunta: ¿a dónde vamos?

ANÁLISIS DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 2013-14 EN MÉXICO: EL ADIÓS A LA NO REELECCIÓN

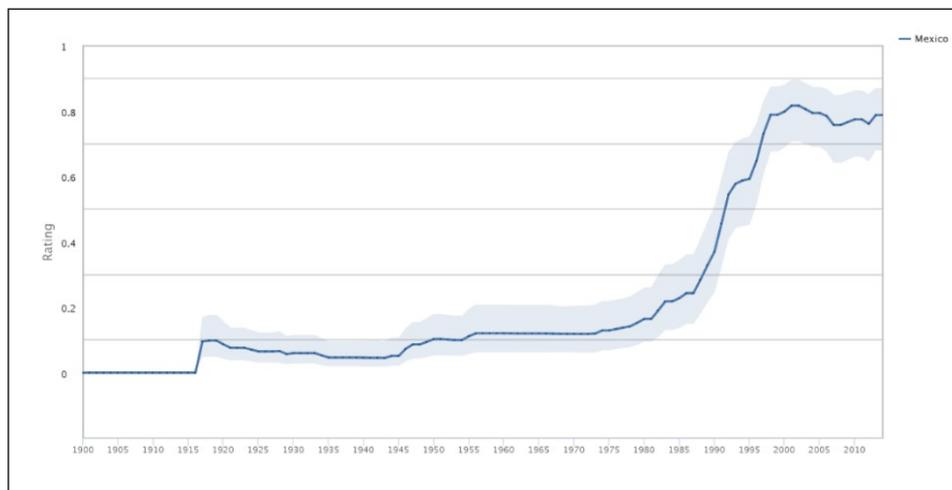
A diferencia de la elección presidencial de 2006, donde el grado de legitimidad del Instituto Federal Electoral, quedó menoscabada entre otros

⁶ La pregunta que se realizó en dicho referendo fue: ¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectos o reelectos por dos veces de manera continua?.

⁷ Éste ámbito se refiere a los casos de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Ecuador, en donde la reelección se decide en el ámbito judicial por diversos motivos: (a) *contar con el apoyo suficiente para ganar la reelección y;* (b) *control proactivo de una corte;* o bien (c) *que no tenga el apoyo suficiente.* En este ámbito, es claro que los fallos del poder judicial no son vistos con buenos ojos ya que son decisiones que golpean fuertemente a la soberanía y democracia de cualquier Estado, judicializando la reelección presidencial y entrando en un debate muy amplio y muy profundo sobre quien nombra a los jueces, magistrados o ministros en el Poder Judicial de cada país (Martínez-Barahona, 2010).

factores, por la brecha tan pequeña entre el ganador y el perdedor; los comicios de 2012 fueron vistos tanto nacional, como internacionalmente, como bien administrados, organizados y ejecutados, además de que la diferencia entre el ganador y el segundo lugar fue muy holgada, minimizando el patrón de comportamiento de rechazo a la derrota que caracteriza al perdedor (Andrés Manuel López Obrador). Además, desde principios del siglo pasado, en el tema de libertad y la limpieza electoral, observados desde una panorámica muy amplia, se muestran avances muy importantes en México (Coppedge et al., 2015), en especial con la ola reformista del último cuarto del siglo pasado y las reformas electorales implementadas a mediados de los años noventa (Gráfico 1).

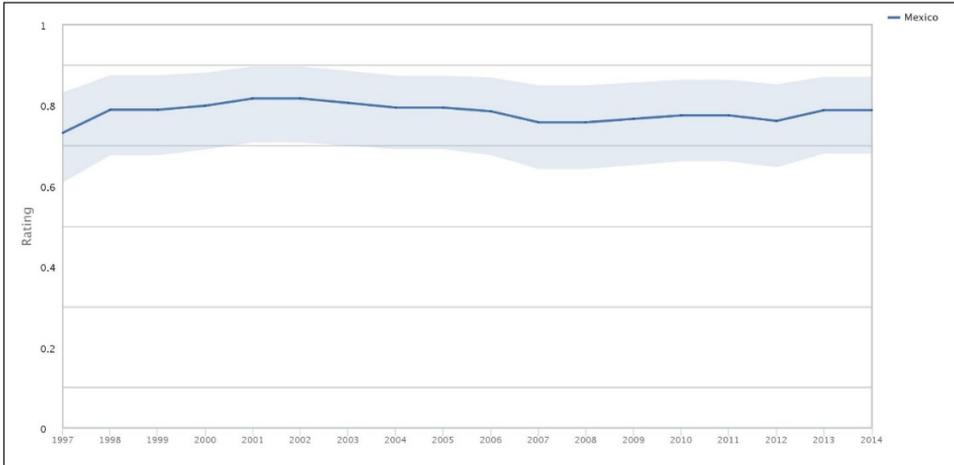
Gráfico 1
Libertad y limpieza electoral 1900-2014



Fuente: V-Dem 2016⁸

8 Éste gráfico responde a la limpieza electoral haciendo hincapié a la ausencia de fraude, irregularidades sistemáticas, intimidación gubernamental, compra de votos, violencia. Para responderlo, el proyecto de Varieties of Democracy de la Universidad de Notre Dame, realizó una codificación de varias preguntas a expertos sobre el tema de administración electoral. Se observan los correlativos aumentos en la libertad y limpieza electoral con las etapas de reforma electoral mexicana. En el caso de las elecciones de 2006, la literatura especializada considera que uno de los grandes problemas que se vivieron en dichos comicios responde en gran parte a la parálisis reformista entre 1997 y 2005, lo que puede explicar en gran parte el rezago en esta materia que se tradujo en una gran problemática institucional.

Gráfico 2
Libertad y limpieza electoral 1997-2014



Fuente: V-Dem 2016⁹

A pesar de los grandes avances y de la apertura reformista de México en materia electoral en las últimas décadas, la elección presidencial de 2012 y la propia autoridad electoral no quedaron exentas de cuestionamientos por parte de la sociedad y de los partidos políticos, arrojando la inquietante necesidad de continuar en una permanente revisión legislativa para adecuar y optimizar el sistema electoral mexicano (Araujo et al., 2008; Córdova, 2008; Molina, 2008). Lo anterior se tradujo en la obligación de atender inmediatamente la evolución (e involución) de la situación político-electoral en México, responsabilizando a los legisladores de acompañar y ejecutar reformas sustantivas que permitieran permear la dinámica de cambio político que nunca ha terminado y que sigue en el debate y las agendas de cualquier país democrático (Levine & Molina, 2009; Myers-Gallardo, 2016).

Lo anterior significó, tras el Pacto por México, una serie de cambios en materia política y electoral, que se engendraron en diciembre de 2013 y se procrearon con su publicación en el Diario Oficial de la Federación (Miran-

9 A diferencia del gráfico 1, éste gráfico muestra la estabilidad en el rubro del índice de las elecciones limpias después del cambio de sistema de partidos de lo hegemónico al multipartidismo en el año 2000. Si bien es cierto que las elecciones de 2006 mostraron una cantidad sin precedentes en las impugnaciones, el desarrollo de los comicios se realizó en orden en materia de administración electoral.

da Camarena, 2014). En términos muy amplios, la Reforma Política Electoral en México englobó cambios muy relevantes y trascendentes para la política mexicana y el derecho electoral, tales como: la creación del Instituto Nacional Electoral (INE); el incremento del umbral de registro y candidaturas independientes; el cambio en el financiamiento y gastos de campaña; nuevos espacios de radio y televisión; la figura de los gobiernos de coalición; la paridad de género; la creación de la Fiscalía General de la República, así como los nuevos tiempos electorales y la toma de protesta por parte del Presidente de la República. Sin embargo, por motivos de espacio, a continuación, nos enfocaremos en analizar la figura de la reelección en la Reforma Política en México.

ELECCIÓN CONSECUTIVA Y ALTERNADA EN ALGUNOS CARGOS: EL FIN A 80 AÑOS DEL PRINCIPIO MADERISTA «SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN»

Esta reforma contempla la reelección de Diputados (locales y federales) y Senadores hasta por 12 años. En el caso de los Diputados, éstos podrán reelegirse tres veces, es decir, un total de cuatro periodos a partir del pasado 2015; en el caso de los Senadores una sola reelección, es decir, dos periodos a partir de 2018. Del mismo modo, los Congresos locales quedaron obligados a legislar e introducir esta figura en sus leyes estatales para Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, en este caso, por un periodo adicional (siempre que no sea mayor a tres años).

En todos los casos, siempre debe ser bajo un mismo partido político, o bien, cualquier partido integrante de la coalición que los postuló. Este «candado» fue establecido con el fin de evitar lo que comúnmente se conoce en México como «chapulines» (Miranda Camarena, 2014). Empero, mantiene una lógica en la tipología de estos famosos «chapulines», porque podrán elegirse hasta completar 12 años en una Cámara, y de ahí podrán saltar a la otra y competir por otros 12 años, y así de manera sucesiva, pues la reforma no anula en ningún sentido la regla de que los legisladores federales pueden cambiar de una a otra Cámara federal o bien estatal, es decir, no hay un candado multinivel.

EL BALANCE DE LA REFORMA RESPECTO A LA REELECCIÓN

Es ampliamente conocido que el tema de la reelección legislativa en México tiene precedentes desde la primera Constitución en 1824 (si-

guiendo el modelo estadounidense), también pasó por la Constitución de 1857 y existió hasta 1933 cuando se reforma el artículo 59 constitucional, aunque, es importante dejar en blanco sobre negro que fue desde la Constitución de 1917 cuando se estableció en el orden presidencial, respecto al principio maderista previamente debatido (Camargo, 1965; Emmerich, 1985). De tal modo, que la reelección incluida en esta Reforma quiebra con ochenta años de resistencia parlamentaria y política, abriendo nuevos paradigmas y horizontes en la política y el derecho mexicano (Myers-Gallardo, 2015).

El análisis diacrónico muestra que, en su momento, bajo el contexto de la época (principios del siglo pasado) la medida anti-reeleccionista en México, tuvo propósitos políticos de centralización con el objetivo de evitar el cacicazgo político y militar que permeó la vida política e institucional mexicana (Emmerich, 1985; Manero, 1985; Navarro, 1961). Y aunque la literatura acentúa las grandes ventajas de la reelección¹⁰, como la creación de vínculos estrechos con los electores que promueven rendición de cuentas y fomenta la confianza entre representantes y representados, posibilita la profesionalización y especialización y muchas otras ventajas más; es importante poner de relieve que el modelo adoptado por el Derecho Electoral mexicano no retoma la influencia norteamericana, debido al condicionamiento de mantenerse en el partido o coalición que los postuló (Dworak, 2003). Es decir, los candidatos o políticos con aspiraciones siguen respondiendo a sus partidos o instituciones, representándolos y, en el peor de los casos, la reelección dependerá de las cúpulas y élites partidistas, antes que del voto ciudadano, tomando en cuenta que un legislador sólo podrá reelegirse siempre y cuando lo haga con el mismo partido, a menos que haya renunciado antes de haber cumplido la mitad de su gestión (18 meses).

En tal sentido, un grave error, que se aleja de la propia esencia del tema de la reelección, es la exclusión de la instauración de la figura de revocación de mandato, la cual es una medida de «pesos y contrapesos» para que la ciudadanía tenga en su poder ratificar a sus representantes, no sólo a través de voto, sino calificando su desempeño, lo cual, por una parte, pone en entredicho la cultura política del país (Myers-Gallardo, 2015), y por la otra, no transforma los verdaderos paradigmas de la democracia en México, en

¹⁰ Para analizar con mayor profundidad el debate de las ventajas y desventajas de la reelección en varios niveles, *Vid.*: (Beytía Reyes & Vergara Marshall, 2011; Camargo, 1965; Dworak, 2003; Gavilanes et al., 2005; Jaimes Delgado, 2011; Lujambio, 1996; Nohlen, 2007; Sánchez, 2002; M. D. Serrafiero, 2015; Treminio Sánchez, 2013).

especial con la manera en que los ciudadanos la perciben¹¹. Al no existir una revocación de mandato poco gana la ciudadanía con la profesionalización, ya que en el supuesto caso de que abunden legisladores «amateurs», no habrá forma de castigarles y no existirán incentivos para que cumplan realmente las propuestas programáticas realizadas durante sus campañas. Si bien el castigo es no volver a votarles, lo cierto es que se está limitando a la democracia desde el punto de vista electoral y no desde la representatividad, de cultura política, de Estado de Derecho o Gobernanza Global.

En lo que respecta al tema de la profesionalización, la reforma no deja claro a qué tipo se refiere. Por una parte, en el ámbito de los Institutos Electorales (INE y OPL´S) se integra el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), que en observancia del nuevo artículo 41 de la Constitución: «... comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral», lo cual es una idea que sólo falta aterrizar para que los servidores públicos en materia electoral logren desarrollar sus capacidades a tope. Pero, en lo que respecta a los legisladores, el carácter de profesionalización lo entiende como un sentido temporal; es decir, la lógica se reduce a aseverar que entre más tiempo dure un representante en el poder, más profesional y capacitado se encuentra. Lo anterior es ampliamente debatible, tomando en cuenta que, desde un punto de vista práctico y empírico, ésta lógica más que profesionalizar y dar empuje a los candidatos, termina evitando el crecimiento de nuevos políticos, especialmente jóvenes, que probablemente tengan mayores capacidades, pero se encuentran ante la adversidad de que la cultura democrática mexicana se limita a procesos electorales de obtención de votos¹².

¹¹ En tal sentido, el Latinobarómetro 2015 en el área de satisfacción con la democracia, bajo la siguiente pregunta «*En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?*» en una muestra de 1200 personas, llama la atención que el 36.6% se encuentra nada satisfecho y el 41.5% se encuentra no satisfecho. Además, el 29% de los encuestados respondió que está en desacuerdo en que la democracia es la mejor forma de gobierno para México.

¹² Por ejemplo, la anterior legislatura (2012-2015) contaba con 27 representantes con estudios de Doctorado, 136 con Maestría, 385 con Licenciatura, 17 con estudios técnicos y el resto con estudios menores a preparatoria. En la actual legislatura (2015-2018) 14 tienen estudios nivel doctorado, 128 nivel maestría, más de 104 no alcanzan estudios superiores y el resto con estudios de licenciatura.

Otra línea de estudio, señala que la escolaridad no es una condición necesaria para poder convertirse en legislador (Dworak, 2003), pero un alto grado de escolaridad le da al legislador mayores herramientas para llevar a cabo de mejor manera sus actividades y sobre todo, tener una capacidad heurística suficiente ante momentos de crisis (Ferraro, 2009)¹³. Simplemente bastaría echar un vistazo a las democracias más consolidadas, en donde la escolaridad no es un tema a debate, porque se da por sentado que ya se tiene, y donde nos encontraremos con políticos altamente preparados, ya que el arte de gobernar y legislar, no es cosa que se improvise y que pueda ejercer cualquiera sino que exige formación, experiencia y capacidades concretas, en pocas palabras: oficio de político (Alcántara, 2012).

Para bien o para mal, visto desde la literatura el tema de la escolaridad parlamentaria, la reforma político electoral dejó fuera dichos requisitos. Lo que reenvía a lo discutido supra que, cuando se refiere a la profesionalización, se está hablando de adquirir antigüedad en el puesto y, por tanto, experiencia legislativa con la llegada al poder a través, en muchas ocasiones, de populismo y campañas electorales de «esloganes y cancioncitas» (Carbonell, 2007), donde al contar con más dinero es mayor la probabilidad de ganar una elección y donde las cargas programáticas dejan de ser parte clave de la política nacional. Al dejar fuera este requisito, quizás se responda por qué México está entre los últimos lugares de la OCDE, en lo que respecta a educación; o bien, por qué la mayoría de los mexicanos (más del 60%) se encuentran en el grupo que tiene menos de nueve años de escolaridad, es decir, hasta la secundaria dentro del Latinobarómetro 2015. Aquí estamos.

¿A DÓNDE VAMOS?

En México existen muchos mitos sobre la reelección, pero lo cierto es, que hasta antes de la reforma, México, era de los únicos países de Latino-

¹³ Ferraro profundiza en la capacidad de la burocracia para responder ante momentos de crisis políticas, económicas y sociales. Un ejemplo interesante es el tema del «Browne Effect», el cual fue nombrado así después del Huracán Katrina, donde el entonces Administrador de FEMA (Federal Emergency Management Agency) Michael J. Brown, nombrado por George Bush, tuvo un manejo muy controversial frente a dicho desastre natural. Las críticas que se vertieron fue debido a que Brown era un abogado retirado que no tenía ninguna preparación previa en el tema de desastres naturales. Para profundizar sobre esta discusión, *Vid.:* (Boin, HART, McConnell, & Preston, 2010; Sobel & Leeson, 2006).

américa sin la figura reeleccionista. Ahora bien, la pregunta central permanece en el debate político y académico: ¿La reelección beneficia a los partidos o a los ciudadanos? Indudablemente, al mexicano, por predisposición antropológica, le salta a la mente los gobiernos reeleccionistas, cítese a Santa Anna o Porfirio Díaz, pero, la reelección actualmente y en especial después de la tercera ola de la democratización (Huntington, 1991) es una oportunidad para la ciudadanía en términos de rendición de cuentas, donde se puede premiar o castigar a los políticos, pero más que nada, darle seguimiento a sus actividades (O'Donell, 1994).

En términos de democracia electoral, la premisa es: si estos (los políticos) quieren ganar elecciones, deben responder a sus votantes y no a las cúpulas. De este modo, la reelección se convierte en un incentivo poderoso para que busquen una profesionalización y cumplan con sus labores legislativas en plazos más largos, fortaleciendo y consolidando la democracia y la construcción de políticas de Estado y no de gobierno.

Ahora bien, la reelección en México, como suele suceder con otras reformas, llega, pero llega un poco tarde. La situación actual respecto a la reelección inmediata en los términos descritos, indica que es una máscara que poco se mueve del *status quo*, ya que los representantes responderán más a los intereses del partido y no al juicio ciudadano. Dicho de otra manera: para que pueda darse la reelección, primero debe convencer a la institución política, de no hacerlo, se enfrentaría al efecto de temporalidad fija con la renuncia de la militancia (18 meses), robando credibilidad al partido y al propio candidato y encima, no clarifica el elemento de rendición de cuentas, y peor aún, no deja claro a quién representa lo que lo aleja del concepto de representatividad, rendición de cuentas y pesos y contrapesos (Manin, Przeworski, & Stokes, 1999; Mill, 1958; Pitkin, 2004).

Un punto que ha generado críticas en varios sentidos y en que cabe hacer especial énfasis, es lo referente a la reelección de los legisladores, lo que podría soterrar la vida democrática y política en México y generar un grave enquistamiento nocivo en las élites del poder, en especial, el gran impedimento para renovar las propias élites y envejecer el sistema político mexicano (Sánchez, 2002). Lo anterior, en virtud de que no se anuló el cambio de un puesto a otro, es decir, en el peor de los casos, un Diputado federal puede estar en el poder 12 años, después brincar al Senado por otros 12 y regresar a la Cámara de Diputados por otros 12; es decir, sumaría 36 años en el Poder Legislativo sin perjuicio alguno. Existe una reelección que no pone candados entre cámaras u órganos de representación, con la diferencia que ahora es institucionalizada (Myers-Gallardo, 2015).

En términos generales, se observa que, frente a los demás esquemas de reelección en Latinoamérica, Estados Unidos o bien, cualquier país con una democracia consolidada, el nuestro es un esquema de reelección bastante restrictivo y proteccionista, limitando el fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno. En términos comparados, los ciudadanos tienen derecho a reelegir a sus gobiernos y legisladores con el fin de cumplir planes ambiciosos y a largo plazo, lo que en su esencia representa su objetivo. Por ello, parece que éste tipo es muy limitado y poco específico en lo que respecta a la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados, pero promueve una rendición de cuentas vertical entre los gobernantes hacia los partidos políticos, quienes son los que definirán si serán o no candidatos, por lo que la horizontalidad del poder y de las decisiones se pierde.

CONCLUSIONES: ¿HACIA DÓNDE DEBERÍAMOS IR?

Partir de que la democracia no es un juego de experimentos. Parece que la reelección presidencial está lejos de suceder y la actual reelección perdió la esencia federalista y de representatividad. El debate se debe enfocar y se debe ciudadanizar. Los defensores y críticos de la reelección se enfocan en que seguir prohibiéndola disminuye incentivos para el buen desempeño y el buen gobierno; genera tentaciones de corrupción como malversación y peculado; se pierde la experiencia ganada; se excluye a los eficaces y eficientes en un determinado espacio y tiempo.

En términos sociológicos implica producir liderazgos de reemplazo (cada 4, 5 ó 6 años), lo que genera fracturas y tensiones internas en las instituciones políticas (Linz, 1990). Además, el tema de mayor relevancia y que es en esencia la reelección es la rendición de cuentas, pues de éste modo permite a la ciudadanía castigar a los malos y premiar a los buenos o como apunta Sartori (1994): «... *que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados y que desperdiciar a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio*».

En el ámbito de las políticas públicas, tener reelección permite a los gobernantes poner en práctica verdaderas políticas de Estado a largo plazo y no políticas de programas electorales vacíos que terminan convirtiéndose en programas de gobierno, lo cual funciona como incentivo para que una vez que se puedan palpar, logren tener el apoyo suficiente para reelegirse y, por el contrario, si fracasaron, los releven las nuevas generaciones.

Finalmente, un tema de gran impacto mediático y que está presente actualmente en todos los debates es la cuestión del populismo latinoame-

ricano. Ante ello es importante dejar claro lo siguiente: la presencia del populismo en diferentes gobiernos que han utilizado en sus discursos la crisis del Estado para fortalecer un proyecto político que termina por flexibilizar la reelección y fortalecer la imagen de ciertos personajes, no es un tema que se pueda ubicar exclusivamente de manera negativa en el tópico del debate reeleccionista; los casos de éxito en otros países son mayores, aunque es claro que la calidad de la democracia también lo es. En suma, la literatura y los análisis empíricos sugieren que la reelección es verdaderamente un fuerte incentivo para que el presidente esté atento a los deseos de los votantes y, además, responde a la más pura democracia en donde la voluntad del pueblo debe ser acatada.

Ahora bien, lo más importante, previo a debatir la reelección presidencial es crear mecanismos que fomenten la madurez democrática. En México, la legitimidad de las autoridades electorales varía bastante elección tras elección, lo que se traduce en políticos ganadores que desde un principio van perdiendo o van en un camino a cuesta, porque la autoridad que les dio legalidad no tenía suficiente legitimidad. Después de la autoridad, viene la legitimidad de la figura que busca la reelección y aunque mucho tiene que ver el grado de popularidad, una figura presidencial se vuelve legítima con las acciones que genera en su gobierno, es decir, políticas de Estado que muestren avances.

Más allá de debatir la tipología que se pudiera implementar en México, éste debe ir más allá de lo normativo, partir de cero: la reelección *per se*, no es buena ni mala, depende de la madurez y consolidación de la democracia, de las instituciones y del sistema político o, como bien apunta (Sartori, 2003): «la reelección debe juzgarse por sus propios méritos». Ahora bien, la tendencia es: rendición de cuentas para premiar y castigar; referendo, ciudadanización, profesionalización del oficio de político y la emergencia de nuevas figuras en los líderes políticos mexicanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara Sáez, M. (2012). *El oficio de político*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Ansolabehere, S., & Snyder Jr, J. M. (2002). «The incumbency advantage in US elections: An analysis of state and federal offices, 1942-2000». *Election Law Journal*, 1(3), 315-338.
- Beytía Reyes, J. M., & Vergara Marshall, E. J. (2011). *Reelección parlamentaria*, Universidad de Chile, Biblioteca Digital de la Universidad de Chile, Santiago.

- Boin, A., Hart, P., McConnell, A., & Preston, T. (2010). «Leadership style, crisis response and blame management: The case of hurricane Katrina». *Public Administration*, 88 (3), 706-723.
- Bustos, R. (2001). *La responsabilidad política del gobierno: ¿Realidad o ficción?: La necesaria reformulación de un principio esencial del sistema parlamentario*. Editorial Constitución y Leyes, COLEX, España.
- Camargo, P. P. (1965). *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Carbonell, M. (2007). «Las Elecciones de 2006: Propuestas Para Una Reforma Electoral», en *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Año V, número 26, 105-120.
- Cardarello, A. (2011). *La búsqueda de saberse inmortal: La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Ediciones Universitarias: Universidad de la República & CSIC, Montevideo, Uruguay.
- Cascajo, J. L. (1992). *Partidos políticos y constitución*, Universidad de Salamanca, Working Paper N° 60. Catálogo de la Universidad de Barcelona, España.
- Coppedge, M., Gerring, J., Lindberg, S. I., Skaaning, S., Teorell, J., Altman, D., Hicken, A. (2015). V-dem dataset v5. *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Córdova, L. (2008). «Elecciones competidas: Las lecciones del caso mexicano, 2006», En Serie de Cuadernos CAPEL, N° 52: *Resultados Electorales Ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas*, IIDH-CAPEL, Costa Rica.
- De Coninck, F., & Godard, F. (1998). «El enfoque biográfico a prueba de interpretaciones: Formas temporales de causalidad», en Zamudio et al. (Coords): *Los usos de la historia de vida en las ciencias sociales*, Ed. Anthropos, España, 250-292.
- Dworak, F. (2003). «¿Cómo sería el congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México» en Dworak, F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 231-287.
- Emmerich, G. E. (1985). «Las elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio efectivo? ¿no reelección?», en González Casanova, P. (Coord.) *Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas. México: Siglo, 21*, pp. 41-68.
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado: Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Gavilanes, R. V., Ruiz, M. A. G., & Pachón, G. E. A. (2005). *Reelección inmediata de alcaldes y gobernadores: Ventajas, riesgos y recomendaciones de política*. Pontificia Universidad Javeriana, *Vniversitas*, 54 (109), 533-582.
- Hualde, A. P. (2012). «Las reelecciones y su límite: Periodicidad y alternancia». Tribunal Regional Eleitoral, *Revista Paraná Eleitoral*, 2 (1).
- Huntington, S. P. (1991). «Democracy's third wave». *Journal of Democracy*, 2 (2), 12-34.
- Jaimes Delgado, D. (2011). «¿Cómo fortalecer el Poder Legislativo federal en México?: El caso de la reelección inmediata de los miembros del Congreso». *Cuestiones Constitucionales* (25), 59-99.

- Levine, D. H., & Molina, J. E. (2009). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. Instituto de Iberoamérica, *América Latina Hoy*, n° 45.
- Linz, J. J. (1990). «The perils of presidentialism». *Journal of Democracy*, 1 (1), 51-69.
- Lujambio, A. (1996). «La reelección de los legisladores: Las ventajas y los dilemas». *Revista Quórum*, enero, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.
- Manero, A. (1985). *El antiguo régimen y la revolución*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). «Elections and representation». *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, New York.
- Martínez-Barahona, E. (2010). «Las cortes supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua». *Revista De Ciencia Política (Santiago)*, 30(3), 723-750.
- Mill, J. S. (1958). *Nature, and utility of religion*, Liberal Art Press, New York.
- Miranda Camarena, A. J. (2014). «La reforma político-electoral en México», en Fajuri S. et al. (Coords.) *Estudios sobre Estado de Derecho, Democracia y Gobernanza Global*, Universidad de Salamanca, Ratio Legis, 17-21.
- Molina, J. E. (2008). «Elecciones en América Latina (2005-2006): Desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales», en Serie de Cuadernos CAPEL, N° 52: *Resultados Electorales Ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas*, IIDH-CAPEL, Costa Rica.
- Myers-Gallardo, A. (2015). «A reforma política no México: Uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país». Tribunal Supremo Eleitoral, *Revista Paraná Eleitoral*, 3 (3).
- Myers-Gallardo, A. (2016). «Reforma electoral mexicana 2014: Un balance posterior a las elecciones de 2015», en Serrafiero, M. & Alcántara, Manuel (Coords.): *Política y democracia: Anversos y reversos*, Ed. LyC-FLACSO España, Buenos Aires, Argentina.
- Navarro, M. G. (1961). «La ideología de la Revolución Mexicana», *Historia Mexicana*, El Colegio de México 10(4), 628-636.
- Negretto, G. L. (2009). «Paradojas de la reforma constitucional en América Latina». *Journal of Democracy*, 1 (1), 38-54.
- Nohlen, D. (2007). «La reelección», en Nohlen, D. et al. (Coords.) *Tratado De Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH-CAPEL, Fondo de Cultura Económica, México, 287-293.
- Nohlen, D. (2016a). *Gramática de los sistemas electorales*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Nohlen, D. (2016b). «Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada». *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, CELAEP, v. 11, enero 2016.
- O'Donnell, G. A. (1994). «Delegative democracy». *Journal of Democracy*, 5 (1), 55-69.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Pitkin, H. F. (2004). «Representation and democracy: Uneasy alliance». *Scandinavian Political Studies*, 27(3), 335-342.

- Rose-Ackerman, S. (1980). «Risk taking and reelection: Does federalism promote innovation?», *The Journal of Legal Studies*, 9 (3), 593-616.
- Sánchez, F. J. (2002). «Reelección legislativa consecutiva: Una iniciativa de reforma riesgosa». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (103), 295-305.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Serrafero, M. (1997). *Reelección y sucesión presidencial. Poder y Continuidad: América Latina, EE.UU. y Argentina*, Ed. Belgrano, Buenos Aires.
- Serrafero, M. (2011). «La reelección presidencial indefinida en América Latina». *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54, 225-259.
- Serrafero, M. D. (2015). «El control de la sucesión: Reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina». *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, 9 (1), 81-103.
- Sobel, R. S., & Leeson, P. T. (2006). «Government's response to hurricane Katrina: A public choice analysis». *Public Choice*, 127 (1-2), 55-73.
- Sosa Olán, H. (2013). «Cambio político en México: Reformas electorales y sus impactos más profundos». en Myers Gallardo, A. & Martínez, G. (Coords.): *Democracia y Elecciones*, Instituto Prisciliano Sánchez, Universidad De Salamanca, Ed. Ratio Legis, España, 89-101.
- Treminio Sánchez, I. (2013). Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 59-85.

Movimientos sociales en el orden constitucional actual en México

JOSÉ LUIS RAMÍREZ GUZMÁN

Este trabajo pretende describir y analizar la participación política de las y los ciudadanos mexicanos en la búsqueda de justicia, democracia y bienestar. Se intenta dilucidar los alcances y las limitaciones de nuestro marco normativo para adaptarse a las transformaciones sociales generadas a partir de las relaciones de poder (1917-2017) plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es evidente que en México este derecho ha sido vulnerado. El Estado como conjunto de instituciones presenta un serio desgaste porque hay instituciones que están fallando y no están funcionando de manera correcta. Una muestra de ello son las movilizaciones sociales en las calles con la amenaza del uso de la fuerza por parte de los manifestantes, en una especie de violencia política rebelde y también por parte del estado en calidad de monopolio legítimo de la violencia. En ese sentido, podemos identificar cuatro ideas sustanciales que integran el estado de derecho: «*división de poderes, el principio de legalidad* —es decir que todas las autoridades deben quedar sometidas a una norma jurídica—, *independencia judicial y derechos humanos*» (Gutiérrez, Rodrigo: 2015).

De esta manera, la premisa que se sostiene es que históricamente ha sido gracias a los movimientos sociales y, en general a las organizaciones de acción colectiva, que se ha podido flexibilizar el estado de normas que guarda nuestra nación, lo que ha coadyuvado a la gobernabilidad y estabilidad institucional en nuestro país. Hablar de leyes y normas se relaciona con conceptos como rigidez, dureza y poca flexibilidad ante la dinámica del cambio social. El concepto de democracia para la ciencia política representa una polisemia de conceptos que se subdivide a su vez en tres modelos generales: «*democracia de tipo liberal protector, democrático participativo y democracia pluralista competitiva*» (Del Águila, Rafael: 1997).

El primer modelo hace referencia al contrato social que incluye derechos civiles, división de poderes, así como división del territorio en un Estado determinado. El segundo modelo, que es la base y referente teórico de este trabajo, tiene que ver con instrumentos de poder y de democracia directa como la asamblea, el referéndum y plebiscito. Por último, el tercer

modelo es el pluralista-competitivo, que tiene alude al pluralismo de grupos de poder, élites políticas y representación en el Congreso.

En la actualidad México es un país democrático. Contempla hasta cierto punto los tres modelos de democracia aquí mencionados. La Constitución política que hoy en día nos rige ha soportado en su centenario diversas convulsiones sociales, momentos álgidos, represiones gubernamentales, alternancias políticas, etc., todos ellos propios de un régimen democrático.

Construir la democracia que tenemos aun con su déficit y carencias no ha sido un proceso fácil ni de común acuerdo con las élites políticas, sino más bien producto de los movimientos sociales, de las organizaciones de acción colectiva y de las organizaciones guerrilleras modernas (urbanas y rurales) que operaron en México principalmente en la década de los años 60, 70 y 80. Estos tres elementos influyeron de manera determinante para el cambio político en nuestro país. El régimen de partido hegemónico predominante representado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) transitó hacia la democracia con tres factores clave: 1.- La reforma política de 1977, 2.- La incorporación a la vía institucional de la oposición política radical, lo que provocó que en 1997 el PRI perdiera la mayoría en el Congreso de la Unión y 3.- La alternancia política en el año 2000.

Con la puesta en marcha de la reforma política de 1977 que incluía la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales mejor conocida como (LOPPE), la Ley de amnistía para todos los inculpados por participar en actividades guerrilleras y subversivas y la incorporación de los partidos de izquierda a la arena legal-electoral, se da un ejemplo claro y concreto de cómo la dinámica del cambio social impactó de forma positiva en el estado de normas para regular la sana convivencia entre gobernantes y gobernados, sin necesidad de hacer otra Constitución.

Haciendo un análisis retrospectivo, nuestra Carta Magna surge en un contexto posrevolucionario. Aunque no es la finalidad hacer aquí una apología de este acontecimiento político paradigmático, sino más bien citar con algunos ejemplos la importancia de los movimientos sociales y políticos que elevaron la calidad de la democracia y que, a su vez, se ve reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto.

A lo largo de la historia mundial muchos han sido los casos donde las transformaciones sociales han permeado y flexibilizado un estado de normas rígido y en algunos casos ortodoxos y de orientación conservadora. Por el momento, se puede aseverar que México atraviesa por una de las peores crisis en varios aspectos de la vida pública. Veamos.

En lo político, una profunda crisis de los partidos políticos, falta de credibilidad ciudadana respecto a sus representantes populares y el poco o nulo compromiso con la democracia por parte de las élites políticas dirigentes; aunado al desinterés ciudadano por ser realmente quien no sólo emite su voto el día de las elecciones, sino quien se involucra de manera más activa en la toma de decisiones de su entorno.

En el plano económico, los constantes recortes presupuestales a rubros como educación, salud, seguridad, desarrollo social, cultura y deporte han impactado de tal forma que el poder adquisitivo de las familias se ha visto mermado en la compra de productos de la casta básica alimentaria tanto urbana, que cuesta alrededor de \$1,321 pesos a la semana y la canasta no alimentaria con un valor \$1,346.70 misma que cubre los rubros de transporte y en general el pago de servicios básicos; y por otro lado, la canasta rural con un precio de \$935 pesos por \$780.73 de la canasta no alimentaria (Coneval, 2016).

En el terreno social, estas repercusiones han detonado una participación política sobresaliente no para la toma del poder político, sino más bien para incidir en la elaboración de leyes, normas y procedimientos políticos. De esta manera podemos hablar de los movimientos sociales como una vía para incidir en el marco jurídico y constitucional, mismo que ha regido la convivencia entre gobernantes y gobernados dentro del sistema político mexicano por cien años.

La historia de la democracia en México es también la historia de la lucha de los movimientos sociales. Históricamente estos han señalado carencias, dificultades y malas prácticas en la toma de decisiones de nuestros gobernantes. El conflicto político entre los movimientos sociales y el Estado mexicano, principalmente en la década de los sesenta y setenta del siglo XX generó, en el terreno político, la apertura del régimen hegemónico predominante y en su lugar, y gracias a la resistencia social, las condiciones para la instauración de un sistema democrático con más de un partido político en la arena electoral, incluidos aquellos de oposición, así como un órgano electoral independiente y medios de comunicación libres.

Los movimientos sociales como el de mujeres, estudiantes, obreros, campesinos, médicos, ferrocarrileros, entre otros sectores de la sociedad, abrieron la brecha para la instauración de la democracia que hoy tenemos. Es cierto que incipiente y con déficit o carencias, pero al final una democracia perfectible, donde las libertades como la económica, política, sexual, cultural y espiritual están garantizadas y respetadas en nuestro marco constitucional.

Muchas veces los movimientos sociales han sido considerados de forma peyorativa como organizaciones subversivas y radicales las cuales había que evitar o suprimir para impedir un levantamiento insurgente que acabara con el Estado de normas y la institucionalidad en nuestro país. Lo anterior tuvo su acento en la política de los gobiernos neoliberales desde Salinas de Gortari (1988-1994) hasta Enrique Peña Nieto (2012-2018), reduciendo el papel del Estado frente la iniciativa privada y los organismos financieros internacionales, lo que ha implicado la privatización de los servicios públicos y el recorte permanente al presupuesto a educación, salud y programas sociales.

Pensadores de la talla de Le Bon, Tarde, y Ortega y Gasset analizaron la irrupción de las masas en la escena política observando una ruptura peligrosa del orden existente, es decir ven irracionalidad; mientras tanto autores como Marx, Durkheim y Weber, ven en el movimiento colectivo una «modalidad de acción social, indican formas de solidaridad más complejas, la transición del tradicionalismo al tipo legal burocrático o la señal de una explosión revolucionaria». «Los movimientos sociales constituyen intentos fundados en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Los comportamientos colectivos y movimientos sociales difieren según el grado y el tipo de cambio que intentan provocar en el sistema y según los valores y el nivel de integración interna» (Pasquino, Gianfranco: 1976).

Para el sociólogo francés Alain Touraine, los movimientos sociales «producen su organización a partir de su sistema de acción histórico, pasando por los conflictos de clase y la transición política». Tres principios en la teoría de Touraine que son: «1) Identidad, el actor da una definición de sí mismo y adquiere relieve respecto de otros actores en el medio, de un conflicto que lo contrapone en el campo de la acción social. 2) El conflicto hace surgir al adversario y forma la conciencia de los actores presentes, tal es el principio de oposición. 3) El principio de totalidad no es otro que el sistema de acción histórica del que los adversarios situados en la doble dialéctica de las clases se disputan el dominio, cuanto más importantes son los movimientos sociales más valdrá el principio de totalidad» (Touraine, Alain, 1975: 397).

Un sistema social cambiaría sólo a través de conflictos de gran relieve y no por medio de adaptaciones de periodos breves, marginales, incompletos, de poco alcance pero que dejan señal. Por otro lado, Smelser ve en los comportamientos colectivos «elementos de impaciencia e irracionalismo»; sin embargo, Touraine anuncia que el proyecto de un movimiento social no destaca contra el horizonte hacia el que avanza sino por su capacidad

de rehusar todo orden social y de ser el instrumento de la dialéctica de la acción histórica.

Quienes se rebelan primero no son los grupos más oprimidos y disgregados sino aquellos que experimentan una contradicción intolerable entre una identidad colectiva existente y las nuevas relaciones sociales impuestas por el cambio, estos pueden movilizarse más fácilmente porque: «1) Tienen experiencia en la participación y conocen el procedimiento y los métodos de lucha. 2) Tienen un líder propio y un mínimo de recursos organizativos que provienen de los vínculos comunitarios o asociativos pre-existentes. 3) Pueden utilizar redes de comunicación ya existentes para hacer circular nuevos mensajes y nuevos lemas. 4) Pueden reconocer más fácilmente los intereses comunes» (Melucci, Alberto, 1977: 109).

Alberto Melucci afirma que los movimientos reivindicativos tratan de imponer cambios en las normas y en las funciones y procedimientos de asignación de los recursos. Los movimientos políticos buscan incidir en la modalidad de acceso a los canales de participación política y de trastocar las relaciones de fuerza. Los movimientos de clase buscan poner de cabeza el orden social, transformar el modo de producción y las relaciones de clase. El paso de un tipo a otro depende del número de factores, de los que no es el último el tipo de respuesta que el actor está en posibilidad de dar también acerca de la capacidad de los movimientos a extender su secuela y hacer crecer sus demandas. Sin embargo, existe la posibilidad de que los movimientos sociales confluyan en partidos o en asociaciones estructurales. Los movimientos sociales son una especie de rechazo a las formas de participación institucional y, por lo tanto, no son encauzados dentro del orden tradicional del funcionamiento de los sistemas sociales.

En un esfuerzo para establecer una definición consensuada, podríamos decir que un movimiento social es la «conducta colectiva organizada de un actor luchando contra su adversario por la dirección social de la historicidad en una colectividad concreta» (Touraine, 1975). Existe un término en francés denominado «*enjeu*» que significa apuesta u objetivo, se emplea para definir un movimiento social y su relación con el adversario en un contexto social determinado. A lo largo de la historia se observa que los conflictos son inherentes al desarrollo de las civilizaciones y como característica principal de las relaciones sociales, por tal motivo, se señala que, gracias al conflicto, los movimientos sociales surgen no para la toma del poder político sino para influir en su ejercicio. Un ejemplo de esta premisa son los movimientos obreros en Europa en el siglo XIX, que no son solamente anticapitalistas sino también preparan las condiciones para una sociedad socialista que sucederá a la capitalista.

Los movimientos sociales son por naturaleza conductas humanas socialmente conflictivas, pero también culturalmente orientadas hacia un fin determinado. No como la manifestación de contradicciones objetivas de un sistema de dominación, es decir, siempre existirá un contramodelo que diferencie uno del otro. Sin embargo, la acción de los movimientos sociales no está dirigida fundamentalmente frente al Estado y no puede ser identificada con una acción política por la conquista del poder. Es una acción de clases dirigida contra un adversario propiamente social; advierte Touraine que «puede haber alianza, pero jamás unificación entre un movimiento social y una acción transformadora del poder del Estado» (Touraine, Alain: 1975).

En este sentido, analiza cuatro tipos de movimientos sociales:

1. **Movimientos reivindicativos.**- Son aquellos que priorizan el reclamo de los derechos sociales bajo la premisa de que no se tienen, pero que por el hecho de ser ciudadano se tiene derecho a ellos. Un ejemplo de este tipo de movimiento son el derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda digna, a la salud, el matrimonio entre personas del mismo sexo y el derecho al aborto como un problema de salud pública, entre otros.
2. **Corrientes de opinión.**- Este tipo de movimiento se da principalmente en la opinión pública respecto a temas de interés general como la legalización de la marihuana, adopción de hijos entre personas del mismo sexo, la eutanasia en personas con enfermedades terminales, entre otros.
3. **Movimientos de acciones contestatarias.**- Surgen generalmente como respuesta de rechazo a políticas gubernamentales implementadas hacia un sector de la sociedad, como por ejemplo, en México las reformas estructurales implementadas por el gobierno federal como la educativa, laboral, energética, fiscal y hacendaria. Grandes han sido los contingentes de maestros, estudiantes, obreros, campesinos y trabajadores del sector salud, que marchan en las calles, incluso utilizando violencia simbólica, para manifestar su rechazo a dichas políticas gubernativas.
4. **Movimientos culturales.**- Estos surgen generalmente de la élite dirigente ante un vacío creado por una crisis económica, política o social. En esta tipología se inserta el movimiento de las mujeres, ecologistas y culturas urbanas juveniles.

Siguiendo este esquema, el movimiento social se presenta como la combinación de un principio de identidad aunado a una oposición definida

insertada en una totalidad; es decir, historicidad y clases sociales siempre van juntas. Sin embargo, una fuerza de destrucción del orden no puede más que abrir el camino a una nueva clase dirigente o a un nuevo poder del Estado y, por el contrario, un movimiento sin fuerza de negociación se reduce rápidamente a un conflicto institucionalizado, a una lucha de influencia entre grupos de interés al interior de un sistema de representación política.

Es importante mencionar que todos los movimientos sociales no tienen la misma historia, pero todos nacen y mueren; es decir, cuando las relaciones se institucionalizan los movimientos sociales se degradan en presión política, y de manera contraria, hay luchas reivindicativas que pueden elevarse a la categoría de movimientos sociales.

Si bien es cierto que desde la perspectiva teórica existen dos visiones históricas de interpretación de los movimientos sociales; por un lado, la visión positiva que ve con buenos ojos a las organizaciones de acción colectiva considerándolas la antesala de la configuración de un nuevo sistema político, por otro lado, hay quienes señalan que los movimientos sociales son negativos, así como en general los conflictos, por lo tanto, hay que suprimirlos y en lo posible tratar de evitarlos.

Si analizamos los movimientos sociales actuales en nuestro país, observamos que la ciudadanía está buscando la forma de canalizar el descontento y malestar que no le brindan los partidos políticos en general, y busca mediante los movimientos sociales, que su voz se escuche y haga temblar a la clase política predominante. Un ejemplo actual es el movimiento de los maestros y maestras de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), organización sindical disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se oponen a la reforma al artículo tercero constitucional ya que la consideran una reforma punitiva, que no da certeza laboral y pretende privatizar la educación en el país. Esta organización ha trascendido el terreno sindical para posicionarse como la principal fuerza social de oposición al gobierno por su carácter de campesina y popular, con capacidad de aliarse con otras fuerzas sociales como lo es el movimiento por la presentación con vida de los 43 estudiantes de la Normal «Raúl Isidro Burgos» de Ayotzinapa, que de igual forma posee una característica internacional que ha cimbrado al gobierno mexicano al exponer su alto nivel de corrupción en materia de seguridad, justicia y derechos humanos.

En suma, los movimientos sociales son espontáneos y tienen un ciclo de vida, unos nacen, otros mueren. Los movimientos sociales son una forma

que utilizan los ciudadanos para manifestar inconformidades y denunciar injusticias, por lo que no deben verse con malos ojos y mucho menos reprimirlos. Desgraciadamente, ante la ausencia de diálogo por parte de los tres órdenes de gobierno, y cuando un conflicto se polariza, las consecuencias pueden ser catastróficas o no deseadas. En México sobran los casos de represión gubernamental, desapariciones forzadas y violación sistemática de derechos humanos; tal es el caso de la desaparición forzada de los 43 normalistas, la represión a la CNTE en Nochixtlán, Oaxaca, y la criminalización de los líderes de las autodefensas y policías comunitarias de Michoacán y Guerrero. Todos, son un ejemplo de posiciones políticas polarizadas ante la ruptura del estado de derecho.

Es importante sugerir que, ante este panorama desalentador, se debe construir por convicción democrática entre todas las fuerzas progresistas una ruta jurídica y legislativa para reencauzar mediante la vía institucional este malestar social, así como los efectos negativos de las reformas estructurales, particularmente de la reforma educativa que ha impactado de manera negativa entre los maestros y maestras que, con justa razón, han sabido defender sus derechos laborales ante una ley punitiva. Se deben conjuntar todos los esfuerzos mediante la vía jurídica y legislativa para lograr la gobernabilidad democrática que permita la sana convivencia entre gobernantes y gobernados, con partidos políticos y liderazgos cada vez más comprometidos con su entorno y con vocación de servicio hacia a la gente.

En conclusión, se tiene que avanzar por el camino de las reformas, pero a su vez, no perder de vista a los movimientos sociales. La reforma es un camino para avanzar, porque hay reformas necesarias para que el ciudadano vaya adquiriendo conciencia de su situación en el sistema político. Sin embargo, no se debe permitir la privatización de la salud, las medicinas, la educación, la seguridad social y los recursos naturales. Por medio de las reformas se debe desprivatizar aquellos que fue privatizado, y que vuelvan a ser un derecho inalienable de todas las y los ciudadanos.

Es claro que los movimientos sociales surgen como respuesta a las políticas de privatización, producen resistencia, rechazo y rebeldía. Por último, no se puede concebir a la democracia como simple ejercicio del derecho electoral; desde el poder político se debe fomentar la expansión de la ciudadanía en la medida que haya una correlación de fuerzas de inclusión en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Terrés, María de la Luz. «Guerrilleras: Antología de testimonios y textos sobre la participación de las mujeres en los movimientos armados socialistas en México, segunda mitad del siglo XX». México: Talleres de 5 de febrero 330-2. 2014.
- Ansolabehere, Karina. *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. México: FLACSO. 2015.
- Aranda, Vollmer Rafael. *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2004.
- Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política*. Volumen I y II. México: Siglo Veintiuno Editores. 1991.
- Cienfuegos, Salgado, David. Santos, Bautista, Humberto. *La soberana Convención Revolucionaria de 1914-1916: Una muestra del pensamiento de la Revolución*. México: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. 2016.
- Del Águila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- Lerman, Alperstein, Aída. *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. 2002.
- Martínez, Della Rocca, Salvador. Aguirre, Beltrán, Mario. Dadetich, Horacio. *Notas sobre la nueva reforma educativa*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2016.
- Monsivais, Carlos. *La cultura mexicana en el siglo XX*. México: Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal. 2010.
- Radetich, Horacio. *Los días que nos tocaron vivir: Notas sobre educación, la sociología, la política y la economía contemporáneas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2001.
- Rajchenberg, Enrique. *Hablemos de los años 60, la rebeldía*. México: D.R. Ríos de Tinta, S.A de C.V. 2008.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica. 1995.
- Salazar Ugarte, Pedro. Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *El derecho a libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- Touraine, Alain. *La producción de la sociedad*. 1973.
- Touraine, Alain. *La sociología de la acción*. Barcelona: Ariel, 1969.
- Valenzuela, Feijóo, José. Ortega, Herrera, José Manuel. Ortiz, Velázquez, Samuel. Hernández, Calvario, Lourdes, Carolina. *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina II*. México: Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y gobierno. 2015.

El Control de Constitucionalidad y Convencionalidad: Perspectiva del Sistema de Pesos y Contrapesos en el Marco Constitucional Mexicano

CHRISTIAN WAGNER SINNIGER

El «control difuso de convencionalidad» constituye un nuevo paradigma que deben ejercer todos los jueces mexicanos.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR¹

El control de constitucionalidad y convencionalidad lo componen una serie de mecanismos destinados a controlar y balancear el ejercicio del poder político, y la impartición del sistema de justicia en México. A grandes rasgos, se refiere a la obligación de las autoridades judiciales, y de «otros órganos vinculados a la administración de justicia» (Ferrer Mac-Gregor & Sanchez Gil, 2013), de estudiar si una ley o acto de autoridad es contrario a la Constitución o a los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales de los que México hace parte, entre los que se cuenta la Convención Americana de Derechos Humanos.

En México, desde 1840 existe una conciencia de la necesidad y posibilidad de realizar un control jurídico del ejercicio del poder y de la constitucionalidad a través del amparo; institución que queda consolidada en la Constitución mexicana de 1857. La creación del amparo se atribuye a don Manuel Crescencio Rejón, en la Constitución yucateca de 1841, durante los breves momentos en que estuvo separada de la Federación. La fórmula del amparo es perfeccionada por don Mariano Otero al establecer la relatividad de los efectos de la sentencia, y desde su incorporación a la Constitución en 1857 podemos afirmar que existe en México un verdadero sistema de control jurídico de la constitucionalidad (Huerta, 2011).

Su fundamento radica en la percepción de la Constitución no como un concepto político, sino como uno normativo. Esto significa asumir que la función legislativa, como creadora de normas, queda sujeta a los

¹ Ferrer Mac-Gregor, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, 2011.

principios constitucionales que se consagran como fundamento o límite de su validez (Huerta, 2011). Por lo tanto, debemos entender a la Carta Magna como la define Ignacio de Otto, es decir, un conjunto de normas a las que está sujeta la creación de otras por los órganos del Estado. Otra manera de explicarlo, sería mediante una jerarquía de normas en que la Constitución ocupe el sitio más alto. Se puede, entonces, argumentar que la Constitución atribuye derechos por sí misma, sin necesidad de que intervenga el legislador, es decir que los derechos constitucionales son inmediatamente operativos, aun sin desarrollo legislativo.

De acuerdo con Pablo Larrañaga, el orden constitucional y el régimen democrático se derivan de decisiones que pueden descomponerse en cuatro partes (Larrañaga, 2011):

- a) Someter el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico, teniendo como criterio último de validez lo establecido en la Constitución.
- b) Afirmar como criterio último de legitimidad del ordenamiento jurídico el principio de la mayoría.
- c) Formular un catálogo de derechos fundamentales, oponibles a las diversas instancias de ejercicio del poder público.
- d) Establecer los arreglos institucionales necesarios y suficientes para hacer vinculantes las decisiones anteriores.

Por lo tanto, se entiende la existencia de una determinada estructura del ordenamiento donde la validez de toda norma depende de la Constitución. En otras palabras, para que una ley sea válida, debe estar de acuerdo con lo establecido previamente en la Constitución. Para garantizar este alineamiento jurídico, existen los dos tipos de controles arriba mencionados, el de constitucionalidad (para la Constitución) y el convencionalidad (para la Convención Americana de Derechos Humanos).

Cabe mencionar, por otra parte, la pertinencia de incluir este tema en la discusión sobre la evolución del marco constitucional mexicano, ya que no es un principio contemplado desde su origen. El control constitucional y convencional fue incorporado durante la evolución de la Carta Magna, y en gran medida, del andamiaje jurídico internacional del que México hace parte. Este principio, por lo tanto, es un resultado directo de la evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a lo largo del siglo que lleva de existencia.

De hecho, fue en 2011 cuando se publicó la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, la cual conllevó cambios a los artículos

1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105. En palabras de Jorge Carmona, «se trata, sin duda, del cambio constitucional en materia de derechos básico más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos» (Carmona Tinoco, 2011). ¿Por qué un nuevo paradigma? Porque, entre otros muchos avances, los derechos humanos consagrados en normas internacionales fueron elevados a rango constitucional, incorporando de esta manera el control de convencionalidad al de constitucionalidad. De igual modo, el tema de derechos humanos cobra mayor fuerza en la Constitución, puesto que se amplía su interpretación y se incorpora a, por ejemplo, los principios normativos de la política exterior (Saltalamacchia Ziccardi & Covarrubias Velasco, 2011).

Sin embargo, lo que convierte a la reforma en un tema de control constitucional y convencional es el nuevo tercer párrafo del artículo 1º constitucional, donde se requiere a las autoridades «promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...» (*infra*). Entender el funcionamiento de este sistema de pesos y contrapesos jurídicos en México es fundamental para conocer las fortalezas y debilidades del Estado mexicano de Derecho. Un correcto entendimiento de estos temas permite inferir los límites y capacidades de nuestras instituciones y leyes, dándonos el potencial de evaluar su eficiencia y pertinencia.

La obligatoriedad en nuestro país de este control constitucional y convencional se debe, según Eduardo Ferrer Mac-Gregor, a las cuatro sentencias condenatorias al Estado mexicano (2009-2010); a lo dispuesto en los artículos 1º, 2º y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vigente en México desde 1981; a lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, vigente en México desde 1980; a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, vigente desde 2011; y a la aceptación «expresa» de este tipo de control por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Ferrer Mac-Gregor, «Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano», 2011).

El objetivo de este artículo es explicar las características más importantes de cada uno de estos mecanismos de control, sus fundamentos y la forma de aplicarlos. Por lo tanto, se compone de tres secciones: constitucionalidad, convencionalidad y conclusión con algunas reflexiones.

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El control de constitucionalidad es el sistema de evaluación de normas, leyes, reglamentos, tratados internacionales y actos individuales que permite determinar si éstas coinciden con los principios consagrados en la Constitución. Actualmente, el control mexicano debe ser de carácter oficioso, lo que implica que los tribunales y otras autoridades lo apliquen incluso si no se solicita. El control del ejercicio del poder descansa en tres supuestos básicos (Huerta, 2011):

1. La existencia de un ordenamiento jurídico organizado jerárquicamente, en cuya cúspide se encuentra la Constitución como norma suprema que determina los procesos de creación y validez del resto del ordenamiento jurídico. Es su función configurarse no solamente como norma organizadora del ejercicio del poder y de la vida en sociedad y como garante de derechos fundamentales, sino también como límite del ejercicio del poder, en su cualidad de norma que establece sistemas de control del ejercicio del poder, tanto inter-orgánicos como intra-orgánicos.
2. Se pretende lograr un equilibrio y balance del ejercicio del poder mediante su división y repartición entre los tres órganos que realizan las funciones del Estado.
3. El reconocimiento por los Estados modernos de los derechos fundamentales de los individuos, derechos oponibles frente a la actuación del Estado, que podrían considerarse inherentes a la persona humana en virtud de su dignidad y autonomía personal.

Sin embargo, es innegable, que el reconocimiento por sí mismo no se convierte en garantía del ejercicio de dichos derechos, ni para impedir los abusos de autoridad. Por ello, deben articularse en el ordenamiento jurídico medios de protección de dichos derechos que, por ser fundamentales y estar contenidos en la Constitución, los convierten en garantías del orden constitucional al mismo tiempo (Huerta, 2011).

El control de constitucionalidad implica que los jueces y los que aplican el derecho deben tomar la Constitución como premisa de su decisión (Pleno, 2011). Esto implica la necesidad de analizar la conformidad de la ley a la Constitución, aplicarla para la determinación de situaciones jurídicas, e interpretar el ordenamiento conforme a ella. Se divide el control de la constitucionalidad en dos categorías que sirven de referencia a los diversos sistemas existentes (Huerta, 2011):

1. El sistema americano, cuyo nombre deriva no solamente del hecho de haberse establecido a partir de la Constitución de los Estados Unidos, sino por haber servido de modelo a la mayoría de los sistemas de control de los países americanos. Éste se caracteriza por la facultad atribuida a todos los jueces para declarar en un proceso concreto la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que contravengan la Constitución. En este caso se habla de un control difuso de la constitucionalidad, dado que cualquier órgano judicial puede realizarlo. La cuestión respectiva es planteada por las partes, o también por vía de excepción, de oficio por el juez respectivo con motivo de una controversia concreta. Los efectos de la sentencia se limitan al caso concreto, ya que el fallo afecta únicamente a las partes.
2. El modelo europeo o también llamado austriaco en cambio, atribuye a un órgano específico, llámese Corte o Tribunal Constitucional, facultades para revisar todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, las cuales de manera excluyente no pueden ser conocidas por los jueces ordinarios, razón por la cual deben plantearse en la vía principal o en la vía de acción por los órganos del Estado afectados por las normas inconstitucionales. Este Tribunal especializado podrá declarar la inconstitucionalidad con efectos generales, lo cual se traducirá en la eliminación de la ley respectiva a partir del momento en que se publique la resolución de inconstitucionalidad. Esto se debe a que el fundamento de este modelo se encuentra en la teoría de las nulidades y los requisitos de validez de Hans Kelsen. Por lo tanto, podemos hablar de un control concentrado de la constitucionalidad, en virtud de que el control es realizado por un órgano jurisdiccional independiente, que puede no pertenecer al Poder Judicial, y que se coloca por encima de todos los órganos del Estado.

En el sistema mexicano, existen dos tipos de control de la constitucionalidad (Huerta, 2011):

1. Abstracto, como recurso contra leyes, es una operación sin límites materiales, se trata de un control sin vinculación a la aplicación de la norma; la legitimación generalmente es objetiva. La impugnación directa no requiere ningún tipo de relación subjetiva entre los legitimados y la norma, ya que se atacan vicios formales. El objeto de este recurso de inconstitucionalidad es la ley, entendida en términos genéricos, es decir en relación con su rango normativo. Por ello es que la resolución del Tribunal que revise la constitucionalidad de la norma será de nulidad, y

2. Concreto, que se refiere a una consulta que el juez o tribunal puede presentar, para determinar si se aplica o no la ley dependiendo de su constitucionalidad, es decir no es necesario que la parte agraviada se inconforme, sino que basta con que la autoridad que debe aplicar la norma se percate de la inconstitucionalidad de la misma, para que inicie el procedimiento de declaración de constitucionalidad de la norma en cuestión. En este caso se trata de un control concreto, relacionado con el aspecto material de la ley.

Los medios de control de la constitucionalidad que prevé el artículo 105 constitucional son las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad. A través de ellas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) puede evaluar y decidir sobre la compatibilidad constitucional de cualquier ley u ordenamiento, pudiendo incluso declarar su invalidez y expulsión del esquema jurídico nacional (Carmona Tinoco, 2011). Anterior a la reforma de 2011, todos los jueces del país podían llevar un cabo un ejercicio de compatibilidad a guisa de control constitucional, pero no podían inaplicar (no aplicar) una ley ni declararla inválida. Posterior a la reforma, los jueces pueden, dentro de su competencia, inaplicar una norma inconstitucional/inconvencional al caso particular (Ferrer Mac-Gregor, «Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano», 2011).

Sin embargo, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se ha dado un nuevo cambio en la estructura y la dinámica del sistema jurídico mexicano y, particularmente, al control de constitucionalidad. Dicha reforma introduce a la normatividad nacional todos los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México hace parte, por lo que adquieren la jerarquía máxima del ordenamiento constitucional (Bustillo Marín, 2012).

Aunado a la reforma constitucional, la SCJN reafirmó en el expediente Varios 912/2010 las obligaciones del Estado derivadas de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), entre las que destaca la conocida como el «control de convencionalidad», aplicables a todas las autoridades del país (Bustillo Marín, 2012) (Varios 912/2010, 2011).

En suma, aludir al «control de constitucionalidad» se refiere a analizar parte por parte la conformidad de elementos jurídicos ordinarios con cualquier principio constitucional en sentido estricto, pero también lleva a la evaluación directa de normas internacionales sobre derechos humanos que obligan al Estado mexicano, principalmente la Convención America-

na sobre Derechos Humanos, puesto que la observancia de ésta también tiene rango constitucional (Ferrer Mac-Gregor & Sanchez Gil, 2013).

EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El control de convencionalidad es un mecanismo destinado a verificar que leyes, reglamentos o actos del Estado vayan de acuerdo a las normas, principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la que funda su competencia contenciosa la Corte Interamericana (Bustillo Marín, 2012). Por lo tanto, puede decirse que es la revisión a la que someten las conductas de los órganos gubernamentales para determinar su concordancia con los tratados internacionales y otros instrumentos jurídicos aplicables. En palabras de García Ramírez y Morales Sánchez, «equivale al control de constitucionalidad que ejercen los Tribunales de esta especialidad cuando aprecian un acto desde la perspectiva de su conformidad o incompatibilidad con las normas constitucionales internas». (Bustillo Marín, 2012) La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo interpreta como «[el control que] debe ser ejercido por los jueces del Estado mexicano en los asuntos sometidos a su consideración a fin de verificar que la legislación interna no contravenga el objeto y la finalidad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos» (Tribunal Colegiado de Circuito, 2010). Es un control de carácter obligatorio, ya que la misma entidad afirma que «los Tribunales mexicanos están obligados a ejercerlo» (Tribunal Colegiado de Circuito, 2010).

El control de convencionalidad descansa, en gran medida, en la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, en la cual se elevaron a rango constitucional los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México hace parte (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917):

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Existen dos tipos de control de convencionalidad (Bustillo Marín, 2012), dependiendo del órgano que lo aplica:

- Control concentrado: lo realiza únicamente la Corte Interamericana, cuando verifica que las decisiones internas y los actos oficiales sean acordes y no violenten el contenido de la Convención. Parte esta labor de la Corte Interamericana es descartar en sus sentencias las normas locales, incluso constitucionales, que sean opuestas a la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Control difuso: se encuentra fuera del ámbito de competencia de la Corte Interamericana, ya que lo realizan los Estados en el ámbito de sus competencias a través de todas sus autoridades, sobre la legislación que se aplica o las conductas que llevan a cabo los órganos del Estado, para asegurarse que no contraríen a la Convención.

El control que nos ocupa es el difuso, puesto que es el efectuado por las autoridades mexicanas en el ámbito de sus competencias. De acuerdo con la SCJN, en diversas tesis («Control de convencionalidad *ex officio*...»; «Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano»; y «Control difuso») en el ejercicio del control difuso deben tomarse en cuenta algunos elementos:

- Los derechos humanos consagrados en la Constitución y la jurisprudencia nacional.
- Los derechos humanos salvaguardados en tratados internacionales.
- Los criterios de la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Al igual que el control de constitucionalidad, el de convencionalidad es de carácter oficioso, y debe ser aplicado independientemente de si se hizo o no la solicitud expresa (Pleno, 2011). En palabras concretas, el control de convencionalidad «no debe quedar limitado exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto» (Aguado Alfaro y otros vs. Perú, 2006). El precedente en que se basa la Corte Interamericana para demandar este carácter es una serie de casos:

1. Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1990) (Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988).
2. Radilla Pacheco vs. México (2009) (Radilla Pacheco vs. México, 2009).

3. Aguado Alfaro y otros vs. Perú (2006) (Aguado Alfaro y otros vs. Perú, 2006).
4. Almonacid Arellano vs. Chile (2006) (Almonacid Arellano vs. Chile, 2006).

De acuerdo con la Corte Interamericana en la sentencia del caso Almonacid Arellano, «el Poder Judicial debe ejercer una especie de —control de convencionalidad— entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos» (Almonacid Arellano vs. Chile, 2006). En el mismo veredicto, además, se declaró que «... cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin...» (Almonacid Arellano vs. Chile, 2006).

De igual manera, en 2006, pero en el caso contra Perú, se estableció que los órganos en general del Poder Judicial de cada Estado debían realizar el control de convencionalidad «*ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana...» (Aguado Alfaro y otros vs. Perú, 2006) (Bustillo Marín, 2012). Es decir que la Corte, además de señalar la obligación que pesa sobre los jueces de realizar el control de convencionalidad, indica que debe aplicarse de oficio, sin necesidad de que lo exija un actor del caso en concreto. Para practicarlo, por lo tanto, el juez local no necesita autorización constitucional o doméstica, sin perjuicio de sus otras competencias.

De igual manera lo entiende Miguel Carbonell, quien explica que «las autoridades de todos los niveles no solamente deben respetar los derechos mediante conductas de abstención, sino que deben hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la eficacia plena de los derechos...» (Carbonell, 2011).

Estas previsiones son aceptadas en México, particularmente las relativas al caso «Radilla Pacheco vs. México», ya que, de acuerdo con la SCJN, «las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano fue parte del litigio» (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011). Por otra parte, en cuanto a los principios emitidos en las otras sentencias, no pueden ser ignorados por las autoridades mexicanas, ya que «los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando el Estado mexicano no fue parte son orientadores para los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1º de la Constitución Federal» (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011).

Al momento de llevar a cabo la revisión, las normas o conductas internas deben contrastarse con los tratados internacionales aplicables y la jurisprudencia emitida por la Corte, incluyendo sus protocolos adicionales, opiniones consultivas, medidas provisionales y las interpretaciones realizadas en todas ellas, como parte del *corpus iuris interamericano* (Bustillo Marín, 2012) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012).

En México, cabe mencionar que para el caso de veredictos de la Corte en casos en los que nuestro país es parte, la SCJN ha declarado en el expediente Varios 912/2010 que son vinculantes no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la misma (Varios 912/2010, 2011). La SCJN ha creado, por lo tanto, un «bloque de constitucionalidad» compuesto tanto por las normas nacionales como por los instrumentos internacionales, incluyendo la Constitución, los tratados y demás instrumentos arriba mencionados, así como las normas, principios y valores derivados de los mismos. (Bustillo Marín, 2012) La misma SCJN ha confirmado que los jueces mexicanos pueden interpretar y revisar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas o actos cuya resolución sólo implica *efectos inter pares*, es decir efectos para el caso en concreto (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012).

De hecho, la SCJN ha elaborado una propuesta de metodología para explicar y aplicar el control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad (Ferrer Mac-Gregor & Sanchez Gil, 2013), el cual se explica en la siguiente tabla:

PASOS A SEGUIR	IMPLICACIONES DE CADA PASO
Parámetro normativo	Determinar los Derechos Humanos relevantes al caso. Estos podrían ser uno o varios. En este último supuesto, será preciso establecer su grado de interdependencia.
	Analizar tanto la Constitución como el derecho internacional sobre derechos humanos. Este último incluye las disposiciones de los tratados aplicables y también la jurisprudencia que las interpreta, en particular la de la Corte IDH, aun si se estableció en asuntos de los que México no fue parte. En materia de derechos humanos la constitucionalidad y la convencionalidad van aparejadas, y sus garantías son concomitantes.
	Aplicar el principio <i>pro persona</i> , para que de los ámbitos constitucional e internacional resulte la norma que ofrezca la protección más amplia. Dicha máxima amplitud puede consistir en: la disposición más favorable al titular del derecho; y/o la interpretación que avale el más extenso goce del derecho.

Interpretación conforme	Atribuir un significado a la ley que la ajuste al parámetro normativo obtenido a partir de la Constitución y el derecho internacional sobre Derechos Humanos, en los términos del paso anterior.
	Sin embargo, esta operación sería incorrecta si los términos de las disposiciones correspondientes no permitieran una interpretación en ese sentido.
Control difuso en sentido estricto	Inaplicar la ley sólo si fuera imposible interpretarla conforme al parámetro normativo obtenido a partir de la Constitución y el derecho internacional sobre derechos humanos, en los términos del paso anterior. Únicamente cuando sea insalvable el conflicto entre aquella y dicho parámetro que expresa una norma superior, podrá tener lugar dicha inaplicación.
	Es oficioso, pues la judicatura siempre está obligada a ejercerlo. Lo anterior con independencia de que las partes lo haya o no invocado, e incluso ante la falta de jurisprudencia exactamente aplicable.

Además de los dos tipos de control de convencionalidad, éste puede aplicarse de dos maneras diferentes (Bustillo Marín, 2012), independientemente de si es de tipo concentrado o difuso:

- **Concreto:** se realiza sobre normas o leyes que ya han sido aplicadas a casos particulares y en los que se sospecha ocurrieron violaciones de derechos por su aplicación.
- **Abstracto:** se realiza sobre normas o leyes que aún no han sido aplicadas de forma concreta, pero que se consideran violatorias de derechos por su simple existencia en un marco normativo.

Es decir, el tipo de control a ejercer depende del momento legal. Por un lado, para casos concretos, se evalúa la aplicación de determinada norma o sentencia. Por otro lado, para casos abstractos, se evalúa la potencial aplicación de una ley o norma existente en el marco normativo nacional.

Es importante resaltar que el control de convencionalidad, además de extenderse más allá del Poder Judicial, es una obligación que enfrenta el Estado mexicano (Cabrera García y Montiel Flores vs. México, 2010). La característica esencial del control difuso, ya sea concreto o abstracto, es que todos los tribunales (y autoridades vinculadas a la impartición de justicia), y no sólo alguno o algunos de ellos, pueden y deben ejercerlo (Ferrer Mac-Gregor & Sanchez Gil, 2013). En este sentido, la jurisprudencia mexicana indica que «los órganos con funciones jurisdiccionales, al ejercerlo en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deben asegurar el respeto de los derechos humanos del gobernado y suprimir aquellas prácticas que tiendan a denegarlos o limitarlos» (Tribunal Colegiado de Circuito, 2012).

REFLEXIONES

Los controles de constitucionalidad y convencionalidad, a pesar de ser una herramienta relativamente nueva, tienen un amplio potencial para fortalecer el Estado de Derecho en México, y para mejorar el sistema de impartición de justicia. Estos controles generan tanto herramientas cuanto obligaciones a los órganos jurisdiccionales del país, que ahora enfrentan límites y guías claros en el momento de pasar sentencias u opiniones.

Reitero que los controles de constitucionalidad y convencionalidad son, como dije en mi introducción, un claro ejemplo de pesos y contrapesos para el Poder Judicial de la Federación en su conjunto. El sistema de impartición de justicia carecía de mecanismos preventivos hasta la incorporación de estos controles, ya que el Juicio de Amparo no es preventivo, ni se persigue *ex officio*.

Son dos los elementos fundamentales que convierten a estos controles en una innovación jurisprudencial con la capacidad de generar cambios radicales en nuestro país. En primer lugar, el carácter oficioso, en el que coinciden la Corte IDH y la SCJN, ya que elimina la necesidad de pedir el contraste con el marco normativo de derechos humanos (que puede pasarse por alto, en muchos casos, por acusados, defensores y jueces). Ejercer el control, además de un derecho de las partes, pasa a ser una obligación de la autoridad. En segundo lugar, la posibilidad de ejercer un control abstracto, el cual obliga a las autoridades jurisdiccionales a analizar las normas existentes para prevenir la aplicación de aquellas que puedan vulnerar los derechos humanos, incluso antes de que se suscite un caso en concreto.

Por otra parte, la incorporación de los controles de constitucionalidad y convencionalidad constituye un claro ejemplo de la evolución de nuestra Ley Suprema. Hay que recordar que dichos principios, como los entendemos hoy en día, estaban ausentes del texto original. Son de hecho, una adición muy reciente, que se debe al continuo esfuerzo del Estado mexicano por adaptar la Constitución a las necesidades del país y de los que en él habitamos. Son mecanismos que deben su concepción a la creciente preocupación, no exclusiva de nuestro país, por garantizar los derechos fundamentales de hombres, mujeres y niños. En México, y en América Latina en general, deben su incorporación a incidentes que han puesto de manifiesto deficiencias en el sistema de impartición de justicia, y que han mostrado de forma clara áreas en las que dicho sistema puede mejorar.

La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, el primer gran paso que se tomó en este sentido, elevó a rango constitucional no sólo los derechos humanos consagrados en las Garantías Individuales

reconocidas por el Estado mexicano, sino aquellos contemplados por el derecho internacional. La lógica de esta reforma obedece al principio *pro persona*, en un intento por garantizar a la población en general la mejor oportunidad posible para hacer valer sus derechos fundamentales. En pasos subsecuentes, la jurisprudencia mexicana fue gradualmente reconociendo la pertinencia y obligatoriedad de que el Poder Judicial en su totalidad se encargara de vigilar el cumplimiento y respeto de los principios y garantías constitucionales y fundamentales.

En mi opinión, la reforma compensó, o por lo menos intenta compensar, el tardío desarrollo de la agenda de derechos humanos en México que ilustran Ana Covarrubias y Natalia Saltalamacchia (2011). En esto, concuerdo con Miguel Carbonell, quien cree que «la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos fundamentales nos permite avanzar de manera considerable hacia la modernidad jurídica» (Carbonell, 2011). A través de estos mecanismos el país intenta garantizar el respeto a este bloque básico de derechos por encima de todo, y empoderar a las víctimas para defenderse, tanto en el sistema judicial mexicano como frente a órganos supranacionales.

En resumen, la incorporación de los controles de constitucionalidad y convencionalidad al marco constitucional mexicano nos acerca un paso más a la consolidación del Estado de Derecho, actualiza nuestra Carta Magna para las necesidades que enfrentan los habitantes e instituciones de nuestro país, y ayuda a que en la aplicación de la justicia se respete no sólo la letra, sino también el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FUENTES CONSULTADAS

- Bustillo Marín, R. (2012). *El control de convencionalidad: la idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Líneas Jurisprudenciales, Ciudad de México.
- Carbonell, M. (2011). «Las obligaciones en el artículo 1º de la Constitución Mexicana». En M. Carbonell, & P. Salazar, *La Reforma Constitucional de los Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. Ciudad de México: UNAM.
- Carmona Tinoco, J. U. (2011). «La reforma y las normas de Derechos Humanos previstas en los tratados internacionales». En M. Carbonell, & P. Salazar, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma* (pp. 39-62). Ciudad de México: UNAM.

- Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), C-154 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de septiembre de 2006).
- Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), C-220 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de noviembre de 2010).
- Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), C-209 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de noviembre de 2009).
- Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), C-158 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de noviembre de 2006).
- Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), C-004 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 29 de julio de 1988).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente, enero 2016. *Diario Oficial de la Federación*. Querétaro, Querétaro, México: Diario Oficial de la Federación.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). «Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano». En M. Carbonell, & P. Salazar, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. Ciudad de México: UNAM.
- Ferrer Mac-Gregor, E., & Sanchez Gil, R. (2013). *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*. Ciudad de México, Distrito Federal, Mexico: SCJN, OACNUDH, CDHDF.
- Huerta, C. (2011). *El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 Constitucional*. CDMX, DF, MEXICO: Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM.
- Larrañaga, P. (2011). El control de constitucionalidad desde una perspectiva funcional y operativa de la Constitución. *Instituto de Investigaciones Jurídicas* (1).
- Pleno. (Diciembre de 2011). Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P. LXVII/2011*(10 época), 535.
- Pleno. (Diciembre de 2011). Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, I*(10 época), 557.
- Saltalamacchia Ziccardi, N., & Covarrubias Velasco, A. (2011). «La dimensión internacional de la Reforma de Derechos Humanos: antecedentes históricos». En M. Carbonell, & P. Salazar, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma* (pp. 1-38). Ciudad de México: UNAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Diciembre de 2011). Criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando el Estado mexicano no fue parte. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, I* (10 época).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Diciembre de 2011). Sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, I* (10 época), 556.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (enero de 2012). Control de convencionalidad. Cómo deben ejercerlo los órganos jurisdiccionales nacionales. *Semanario Judicial de la Federación*, V(10 época), 4320.

Tribunal Colegiado de Circuito. (03 de 2010). Control de Convencionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXI(9 época), 2027.

Tribunal Colegiado de Circuito. (mayo de 2010). Control de convencionalidad en sede interna. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXI(9 época), 1932.

Tribunal Colegiado de Circuito. (Julio de 2012). Control de Convencionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, III(10 época).

Varios 912/2010, 912/2010 (Pleno 14 de julio de 2011).

Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



www.tirantonline.com.mx

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- ★ Biblioteca Virtual
- ★ Tirant Derechos Humanos
- ★ Tirant TV
- ★ Personalización
- ★ Foros y Consultoría
- ★ Revistas Jurídicas
- ★ Gestión de despachos
- ★ Novedades
- ★ Tirant Online España
- ★ Petición de formularios

 (55) 65502317/18

 www.tirantonline.com.mx

 atencion.tolmex@tirantonline.com.mx