

Constitución y federalismo electoral

Constitution and electoral federalism

Javier Santiago Castillo

Este artículo tiene como objetivo analizar, a partir de iniciativas de reformas constitucionales y legales, el cambio de la visión federalista a una centralista de la clase política sobre la organización de las elecciones. Se pone el acento en la reflexión sobre la reforma electoral de 2014 y en las iniciativas de la Cuarta Transformación (4T).

Palabras clave: centralismo electoral, federalismo, reforma electoral.

This article aims to analyze, through constitutional and legal reform initiatives, the change from the federalist vision to a centralist one of the political class on the organization of elections. The accent is placed on the reflection on the electoral reform of 2014 and on the initiatives of the Fourth Transformation (4T).

Key words: electoral centralism, federalism, electoral reform.

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2023

Fecha de dictamen: 14 de agosto de 2023

Fecha de aprobación: 12 de septiembre de 2023

CONSTITUCIÓN Y FEDERALISMO

En México la tensión entre federalismo y centralismo es histórica, desde el momento mismo del surgimiento como nación independiente. Las dicotomías monarquía/república o república federal/república centralista fueron aspectos centrales del conflicto político a lo largo del siglo XIX; los otros, sin lugar a duda, fueron el conflicto Estado/Iglesia, que alcanzó al siglo XX y Nación/dominación extranjera. El camino del federalismo ha sido largo y lleno de derrotas y de algunos éxitos.

El estudio de la reforma electoral de 2014 y los intentos de reforma constitucional y legal de la Cuarta Transformación (4T) nos presenta dos retos analíticos, el primero es

la comprensión del federalismo y, segundo, desde la perspectiva doctrinal, hasta donde se encuentra el límite de los poderes constituidos para modificar la Constitución.

En relación con el primer tema, es relevante valorar los momentos culminantes del triunfo federalista, al menos desde la perspectiva formal, jurídica y son sin duda la promulgación de la Constitución de 1824, que sepulta las aspiraciones imperiales, pues la nación nace prácticamente como una confederación en que los estados tienen un alto grado de autonomía en detrimento de las facultades del gobierno central en dos aspectos torales: fiscal y el uso de la fuerza legítima;¹ la Constitución de 1857 con el restablecimiento del federalismo como forma de gobierno, el triunfo republicano sobre la intervención francesa y la Revolución con la aprobación de la Constitución de 1917.

Esos triunfos fueron moldeando jurídicamente el sistema federal mexicano actual, sin que desaparecieran las tendencias centripetas. Desde la perspectiva de la formalidad jurídica, el principio general es claro y expreso en la Constitución: México es “[...] una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la ciudad de México, unidos en una federación establecidos según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40).

Es claro que la República decimonónica estuvo definida por un federalismo radical, que se aproximaba más a una confederación, en que los estados concentraban facultades importantes, que ni siquiera la dictadura porfirista pudo dismantelar. En el caso del proceso de consolidación del Estado posrevolucionario, la centralización de poderes se dio paulatinamente a lo largo del siglo XX en materia fiscal y el control de la fuerza legítima. Las acciones para lograrlo fueron políticas y reformas constitucionales y legales, sobre todo con la expedición de leyes generales que, en teoría, deben definir facultades y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno y su coordinación y concurrencia, pero en buena medida tuvieron un efecto contrario.

El debate acerca de que el federalismo mexicano es una copia fiel del estadounidense está superado.² Según Carpizo (1991: 91), el régimen federal es uno de los siete aspectos esenciales de la Constitución de 1917. Los otros son: la soberanía, los derechos humanos, la separación de poderes, sistema representativo, juicio de amparo

¹ Para una visión general sobre el federalismo véanse Medina (2007) y Arroyo (2011); para el caso de las milicias y la Guardia nacional, véase Medina (2014). Para el tema fiscal véanse Gómez y Kouri (2010) y Jauregui (2006). La bibliografía “mínima” es mucho más amplia.

² Sobre este tema existen diversos trabajos: Arteaga (2017), Carpizo (1991) y, para un ejercicio comparativo, Carmagnani (1993) y Márquez y Castro (2000).

y supremacía del Estado sobre las iglesias; aunque, desde mi punto de vista, es necesario agregar los derechos sociales y la participación del Estado en la economía.

El propio Carpizo reconoce que existen facultades que deben ser competencia de la Federación, porque se necesita que las normas sean aplicables en todo el territorio. Esta situación cambia conforme a la configuración de cada Estado federal, en la cual intervienen aspectos históricos y políticos relevantes (Carpizo, 2011).

Ante la ausencia de instituciones que permitieran un equilibrio sistémico funcional al modelo federal plasmado en la Constitución de 1917, la centralización del poder se convirtió en una necesidad para la consolidación del Estado posrevolucionario, que se conjugó con la obsesión por el poder de los caudillos revolucionarios y posteriormente de los civiles forjadores del régimen autoritario, con un sistema de partido hegemónico. Este proceso, en un primer momento busco controlar a los caciques e institucionalizar al ejército, pero paralelamente fue erosionando el modelo federal establecido en la Constitución. El camino legal fue aprobar leyes generales que fortalecieron las facultades de la Federación en detrimento de las de los estados³ Esta ruta se inició consistentemente en 1966, al aprobarse la facultad del Congreso de emitir una ley general en materia educativa (Cámara de Diputados, 1966).

En el Estado federal el poder es único y su orden jurídico está plasmado en la Constitución y se divide en dos campos. Se desconcentra, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas (Carpizo, 1991: 90). Desde su origen, en 1917, el artículo 41 constitucional establece los dos niveles de competencia: federal y local para el ejercicio del poder.⁴

No sólo Carpizo considera al federalismo un aspecto sustantivo de la forma de gobierno; a vuelo de pájaro podemos mencionar a Mario de la Cueva, Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa y al maestro Elizur Arteaga, quienes también coinciden en esa valoración.

Por eso, si el federalismo es parte esencial de la forma de gobierno establecida originalmente por los constituyentes de 1824, refrendada por los de 1857 y confirmada por los de 1917, hasta dónde se encuentra el límite constitucional para que los poderes constituidos hayan transformado el sistema federal en un sistema centralizado por medio de reformas parciales a la Constitución y disposiciones legales.

³ Una revisión somera del artículo 73 constitucional, donde se establecen las facultades legislativas del Congreso, nos muestra que de 31 fracciones originales ha pasado a 58.

⁴ Este artículo mantiene la redacción original del primer párrafo, que en su momento fue el único. El resto del actual son adiciones posteriores, sobre todo a partir de la reforma política impulsada por Jesús Reyes Heróles y aceptada por el entonces presidente José López Portillo.

LÍMITES AL REFORMISMO CONSTITUCIONAL

Este trabajo no es el idóneo para revisar a detalle todas las implicaciones del deterioro del sistema federal mexicano, pues el objetivo es únicamente la materia electoral y de forma particular la reforma de 2014 y los intentos del nuevo gobierno por centralizar, aún más la organización de las elecciones. Para abordar este tema tenemos que incursionar en la reflexión sobre los límites de los poderes constituidos para reformar la Constitución. Hay quien sostiene que, a pesar de los cambios que se le han realizado y nos han llevado a un federalismo formalista, pero materialmente débil, por decirlo delicadamente, mantener la idea del federalismo como principio constitucional es suficiente para su existencia (Carpizo, 1983: 280-282).

El maestro Mario de la Cueva realiza un recorrido por las dos vertientes teóricas sobre la reformabilidad de la Constitución: identidad de atribuciones de los poderes constituyente y reformador, y la limitacionista. La primera postura, que se da esencialmente en siglo XIX, aunque permite un amplio margen a las cámaras para reformar la Constitución, llega al punto –con la Reforma a la Constitución francesa del 14 de agosto de 1875– de establecer que la forma de gobierno republicana no podía ser suprimida. Lo que en los hechos da nacimiento, en Europa continental, a la concepción de las normas pétreas, en lo referente a la forma de gobierno.

En torno a la segunda vertiente, en primer lugar recoge el pensamiento de Maurice Hauriou cuya idea central es que:

[...] por encima de la Constitución, aun de la escrita y rígida, se eleva una especie de superlegalidad constitucional, que no es precisamente lo que está escrito en la Constitución, sino los principios fundamentales del régimen, es decir todos los principios individualistas que están en la base del Estado y los principios de las libertades individuales contenidas en las declaraciones de los derechos de la época de la revolución (De la Cueva, 2008: 157).

En el caso de la escuela alemana, el maestro De la Cueva sólo se refiere a Karl Schmitt, pero es necesario incluir a Karl Loewenstein, pues ambos aportan sólidos argumentos en relación con los límites del poder constituido para modificar la constitución. Schmitt parte de una idea sustancial al considerar que toda competencia tiene límites, en consecuencia: “La competencia para reformar la constitución no es una competencia normal en el sentido de un círculo de actividades regulado y delimitado [...] Sin embargo, no ilimitada y, pues, al seguir siendo una facultad atribuida en ley constitucional, es, como toda facultad legal –constitucional, limitada y, en tal sentido, competencia auténtica” (1992:118). Partiendo de esta premisa conceptual esencial

para aproximarnos a definir hasta dónde pueden llegar poderes constituidos en sus modificaciones a la constitución.

[Es así como] los límites de la facultad de reformar la constitución resultan del bien entendido concepto de forma constitucional. Una facultad de “reformar la constitución”, atribuida por una normatividad constitucional, significa que una o varias regulaciones constitucionales pueden ser sustituidas por otras, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la constitución contiene tan sólo la facultad de practicar en las leyes constitucionales reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etcétera, pero manteniendo la constitución. No es la facultad de dar una nueva constitución, ni tan poco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de reforma constitucional (Schmitt, 1992: 119; De la Cueva, 2008: 158).

Por su parte, Karl Loewenstein (2018: 172-173) expresa:

[...] mucho más complicada es la cuestión de los límites de la reforma acústica gravitacional que se produce por la inmunidad de que gozan ciertos valores ideológicos mentales, implícitos, inmanentes o inherentes a una constitución. En oposición a los límites expresados en la constitución misma, cabría aquí hablar de límites articulados o tácitos. De lo que aquí se trata, en el fondo, es de un renacimiento del derecho natural [...] Al haber reconocido una jerarquía o escala de valores en las normas constitucionales de la ley fundamental, y con ello unos límites inmanentes y no articulados impuestos a toda reforma constitucional.

Riccardo Guastini (2001: 41-43) plantea una distinción entre reforma e instauración constitucional. La primera es una modificación que adecua la norma, sin afectar valores intrínsecos contenidos en la constitución. En cambio, la instauración implica una afectación axiológica a lo establecido en la misma. De esta manera concluye “que en ningún caso puede la reforma constitucional ser llevada hasta modificar los principios supremos de la Constitución existente. Tales principios son límites (lógicos) infranqueables para la reforma constitucional”.

El maestro De la Cueva recupera el pensamiento de José María del Castillo Velasco como precursor de los aspectos intocables de la constitución:

[porque] las adiciones y reformas no podrán nunca ser para limitar o destruir los derechos del hombre, los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella. Nunca podrán ser de esta manera, porque esos derechos y la soberanía del pueblo son naturales, proceden de la naturaleza del hombre, son

condiciones indispensables de su vida y de su desarrollo: porque la libertad y el derecho no son concesiones de la ley ni del gobernante, sino verdades eternas e inmutables que gobernante y la ley deben respetar siempre, proclamar siempre y siempre también defender y asegurar (De la Cueva, 2008: 162-163).

Para el objeto de este trabajo considero suficientes los planteamientos expuestos, pues permiten concentrar el análisis en el acotamiento, en general, del sistema federal mexicano y, en particular, en la materia electoral.

FEDERALISMO Y REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

En el ámbito electoral mexicano, el mecanismo de elección indirecto se mantuvo con cambios a lo largo de siglo XIX. Nació con tres niveles (parroquia, partido y Estado); con la Constitución de 1857 cambió a dos niveles la elección de compromisarios a nivel distrito, generalmente estaba conformado con más de un municipio.

Por su parte, la Constitución de 1917 no estableció mayores regulaciones en materia electoral. Sólo instauró los requisitos para ser diputado, senador y presidente, la forma de elección directa de los tres y la autocalificación realizada por las cámaras de Diputados y de Senadores. El cómputo y la declaratoria de presidente electo sería realizada por la Cámara de Diputados (“Ley para la elección de los poderes federales”, artículo 79). La organización de las elecciones federales, asumiendo la tradición decimonónica,⁵ se depositó en los ayuntamientos y se mantuvo hasta 1946 (Medina, 2007: 119-170).

Los argumentos esenciales a favor de la reforma electoral de 1946 fueron que era una salvación para las oposiciones locales en contra de los intereses caciquiles y, además, defendía el sistema federal, pues serían diferentes los organismos encargados de organizar las elecciones, uno a nivel federal y otros a nivel local. Los opositores a la reforma, de manera notoria Vicente Lombardo Toledano, argumentaban que el respeto a las minorías era una demanda de la derecha.

Más allá de las supuestas intenciones democratizadoras de la reforma (Loeza, 2022: 147-182), la atracción de la organización de las elecciones federales por el gobierno

⁵ Desde la Constitución de Cádiz (1812) quedó establecida la participación de autoridades de los ayuntamientos en el proceso de elección de los diputados a la Corte. La Constitución de 1824 dejó la facultad para organizar las elecciones a los congresos de los estados. El Congreso Constituyente de 1856-1857 aprobó la Ley Orgánica Electoral, en febrero de 1857.

central dejando a los estados la organización de las locales, trajo como consecuencias estructurales el fortalecimiento del presidencialismo al convertir al presidente en el fiel de la balanza en la definición de las candidaturas federales y de los gobernadores y convertir al naciente Partido Revolucionario Institucional (PRI) en su brazo electoral.

Desde la fecha de esa reforma, bajo el régimen autoritario y caminando por la transición democrática, hasta 2014 se respetó el esquema de la distribución de facultades, federal y locales, en la materia electoral. Fueron 68 años, pero si consideramos el nacimiento de la República federal transcurrieron 190 años de la vigencia, con variantes, de esa forma de distribución de facultades.

La reforma que abrió las puertas a la pluralidad partidaria, indiscutiblemente, fue la de 1977-1978. En ella no se tocó el modelo organizacional de las elecciones federales y locales. El esquema de la Comisión Federal Electoral se replicó en los estados, para organizar las elecciones de gobernadores, congresos locales y ayuntamientos. Así se mantuvo el modelo hasta la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) (1990). A partir de ese momento el único cambio, desde la perspectiva de la organización de las elecciones, fue la creación de organismos electorales locales autónomos.⁶ Pero manteniendo una clara distinción entre las atribuciones federales y locales en la organización de sus respectivas elecciones.

El levantamiento zapatista (1994) impulsó los acuerdos para la transformación de las instituciones electorales. La reforma electoral de 1996 consolidó definitivamente la autonomía del IFE al transformar a los consejeros ciudadanos en consejeros electorales, dándoles la calidad de servidores públicos. Desde la perspectiva de los ámbitos de competencia para la organización de las elecciones no se dieron cambios. En las entidades federativas se avanzó en la creación de los institutos electorales locales con autonomía constitucional, que allanaron el camino de la alternancia local para culminar con la presidencial en el año 2000.

La transformación de las reglas comiciales de 2007-2008 fue polémica, pero atendieron virtuosamente la guerra sucia instrumentada desde el poder, en la elección presidencial de 2006, contra el candidato opositor Andrés Manuel López Obrador. La modificación del modelo de comunicación política fue sustancial; se prohibió a los particulares y partidos contratar tiempos en radio y televisión, estos últimos sólo podrían hacer usos de las prerrogativas otorgadas de los tiempos del Estado.

Otro aspecto necesario de reconocer es que las reformas electorales hasta 2007-2008, buscaron enmendar deficiencias sistémicas y atender los posibles riesgos que, desde el

⁶ Es importante dejar claro que el proceso de creación de organismos autónomos electorales en las entidades federativas fue complejo y gradual durante la década de 1990.

ámbito electoral, pudieran poner en peligro la gobernabilidad y la estabilidad políticas. Aun con deficiencias técnicas o políticas podemos afirmar que en estas reformas prevaleció una visión de Estado.

LA VISIÓN CENTRALISTA

El siguiente cambio normativo (2014) fue la mutación del Instituto Federal Electoral (IFE) a Instituto Nacional Electoral (INE), la conversión en autoridad electoral nacional le permitió un alto grado de intervencionismo en la organización de los comicios locales. En esta reforma se conjugaron el dolor de la derrota en la elección presidencial de los panistas, la visión centralista de sectores relevantes de la clase política y la necesidad del nuevo gobierno de lograr el apoyo legislativo para incluir las reformas estructurales en la Constitución.

Esa amalgama de intereses disímbolos dio como resultado un modelo de Sistema Electoral que desfiguró principios de la República Federal. La consecuencia fue un sistema centralizado, que paradójicamente mantiene la autonomía constitucional de los institutos electorales locales. Desde el discurso se plantearon dos objetivos para justificarla: alejar a los gobernadores de los comicios y disminuir el costo de las elecciones, ninguno se logró (Santiago, 2014).

El término federalizar se ha utilizado como sinónimo de centralizar o descentralizar funciones públicas, a conveniencia de quienes detentan el poder. Desde la perspectiva constitucional que nos define como una República Federal, el término federalizar debiera significar descentralizar y no utilizarse a modo.

La centralización de la organización de las elecciones quedó plasmada en disposiciones constitucionales y legales que, aunadas a la visión centralizadora dominante en el Consejo General, durante los primeros nueve años de la existencia del INE, nulificó la innovación, muy rica en el pasado, desde los organismos electorales locales. Es evidente que no existió un rumbo claro desde una visión de Estado que tendiera a mejorar el sistema electoral desde una perspectiva federalista.

El otro objetivo de reducir el costo de las elecciones no sucedió. El modelo centralizador elevó los costos de la organización de las elecciones. El financiamiento federal para los partidos políticos se disminuyó, pero se incrementó el local, en alrededor de 1 600 millones de pesos, al homologarse la fórmula de cálculo federal en las legislaciones de las entidades federativas (el número de ciudadanos inscritos en el padrón se multiplica por 65% del valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Dicha homologación la avaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

al resolver acción de inconstitucionalidad contra la disminución del financiamiento de los partidos en los estados.

Esta reforma ha sido causa de conflictos preelectorales, al modificar mecanismos de equilibrio político sistémicos, sin construir otros. Al homologar los calendarios abrió la posibilidad de que una fuerza política se convirtiera en predominante en la coyuntura de una elección presidencial, como sucedió en 2018. Se incrementó el número de consejeros de nueve a once, para que los partidos mayoritarios pudieran hacer sus propuestas: 4, 3, 3 y el consejero presidente de consenso.

El IFE se transformó en INE, asumiendo atribuciones de los institutos electorales locales, los aspectos más relevantes fueron: casilla única, capacitación, fiscalización y tal vez las más aberrantes sean la atracción, con el fin de fijar criterios en asuntos relevantes y la asunción para organizar las elecciones locales.

También se supuso que la homologación de los calendarios electorales contribuiría a la disminución del costo electoral. No fue así. La carga financiera que el año electoral representa para el país es enorme; además, ha tenido la consecuencia, advertida en su momento, de acrecentar el conflicto político electoral, sobrecargando al INE de presiones, como fueron los casos de cancelación de las candidaturas a gobernadores de Guerrero y Michoacán del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Lo que pudo haber sido un conflicto local se convirtió en uno nacional. Si la fiscalización se hubiera mantenido como atribución local, esas tensiones serían locales.

El segundo gran objetivo fue que los gobernadores no intervinieran en los organismos electorales. Tampoco se consiguió, porque existen múltiples formas de presión; la más recurrente son las restricciones presupuestales. Por otra parte, al depositar en el Consejo General del INE el nombramiento de los consejeros locales, no dejaron fuera los intereses políticos; sólo redujo el espacio político de las designaciones, antes decidían 32 órganos legislativos, ahora once personas. Demasiado poder.

Una de las consecuencias más negativas de la centralización es que los organismos electorales locales se han visto sometidos a una doble presión, por un lado, la política de los gobernadores y, por el otro, la burocracia del INE que vigila y supervisa muchas de sus actividades, en ocasiones sin fundamento legal. La centralización, además, prácticamente extinguió el espíritu innovador que en el pasado tuvieron diversos institutos electorales.

Largo ha sido el proceso de construir un andamiaje institucional electoral confiable. No es perfecto y la reforma electoral de 2014, con su tufo centralista, lo ha hecho entrar en crisis. Aunque sea atropellando el sistema federal de la República, el INE ha encontrado los caminos para hacerlo funcionar, desde la perspectiva organizativa y operativa.

LA VISIÓN DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Los afanes centralizadores del gobierno de la 4T han tenido varios episodios:

Primero. En 2019 el diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna presentó una propuesta de reforma constitucional. Su relevancia se derivó de su carácter general. Expresaba que se definiera a nuestra forma de gobierno republicano como “austera”, la desaparición de los organismos estatales electorales locales, que los siete consejeros locales del INE fueran designados por la Cámara de Diputados, que la paridad de género fuera aplicable también a los ayuntamientos (que ya existe por criterio jurisprudencial), que los partidos nacionales que perdieran su registro permanecieran como partidos locales si logran al menos 3% de la votación en cualquiera de las elecciones en que hubieran participado, que el financiamiento público se calcule con base en el 33% de la Unidad de Medida y Actualización y no el 65% como ahora, que la liquidación de partidos se realizara con procedimientos austeros (sic), que en los mensajes políticos se prohibiera la violencia de género y se tutelara el interés superior de la niñez (lo que ya existe), que a los principios rectores del INE se incorporara el de austeridad, que el secretario ejecutivo local (sic) sea también delegado del INE en la entidad, que se agregaran dos consejeros designados por la Cámara de Diputados a la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal que administra, vigila y disciplina al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El resto consiste simplemente en salpicar el vocablo “austeridad” en diversos dispositivos constitucionales.

La propuesta apuntaba hacia el desmantelamiento del sistema de instituciones electorales. La pretensión de sustituir los consejos locales del INE con otros designados por la Cámara de Diputados apenas ocultaba la intención de controlar, mediante una mayoría parlamentaria, la organización de las elecciones. El recurrente fraseo que distingue el INE de los consejos locales, así lo sugiere. Al final, no puede sostenerse que los consejos locales no responderán a la mayoría que los designó, en contraposición con disposiciones organizativas “del INE”. No sólo era una vulneración de la autonomía de la autoridad electoral, en sí misma alarmante, sino un trastocamiento de las líneas de conducción de los procesos electorales y un propiciador de caos en la toma de decisiones en los trabajos operativos de la organización de las elecciones.

Lo mismo reza para la intención de designar dos “consejeros independientes” en un supuesto consejo de vigilancia del TEPJF. Con ello, el efecto sería una injerencia continua en decisiones administrativas internas de la instancia jurisdiccional, en detrimento de su autonomía. Un acto demasiado obvio para intentar disfrazarlo de astucia política. En los dos casos, se trata de un preocupante retroceso, pues la credibilidad de los comicios

mexicanos de los últimos tiempos descansa en buena medida en el carácter cabalmente autónomo de la autoridad administrativa y la jurisdiccional.

Un punto insólito se refirió a la desaparición de los organismos electorales locales. Desaparecerían como organismos autónomos para reaparecer como consejos locales que supuestamente, y sólo supuestamente, dados sus nombramientos y facultades, forman parte de la estructura del Instituto Nacional Electoral.

Diversas propuestas, además de ser confusas, abonarían a una profunda vulneración de los ámbitos de competencia que deben prevalecer en una república federal y representativa. Por ejemplo, la de que los partidos nacionales que pierdan su registro federal puedan mantenerlo si obtuviesen 3% de la votación local en cualquiera de las elecciones en que participen. Lo cual trastocaría la lógica que distingue la construcción de la representación política federal de la local.

Lo destacado desde el título mismo de la iniciativa es la obsesiva e inconsecuente alusión a la austeridad, no como racionalidad administrativa y presupuestal, sino como simple y llana pretensión de gastar poco, no de gastar bien. Sí, la austeridad se ha convertido en un mantra al que sus promotores atribuyen capacidad para ahuyentar demonios. Pero en el campo de lo social y de nuestros procesos políticos hemos tenido que aprender que la renuncia al principio de complejidad de lo real se traduce en soluciones calamitosas.

En materia legislativa conducía a lo que, sin duda, era una reforma sin rumbo, que sólo desquiciaría nuestro sistema electoral. En democracia la supremacía se logra por medio de los votos ciudadanos, como ha sido el resultado de las elecciones de 2018, no se puede pretender aplastar a las minorías mediante una reforma electoral.

Segundo. En mayo de 2021, nuevamente el grupo en el poder pregonó una nueva reforma electoral. No se vislumbran objetivos para mejorar o hacer más eficiente el sistema electoral. Nubarrones de tormenta asomaron en el firmamento político. El defenestrado candidato a la gubernatura de Guerrero expresó lapidario, refiriéndose a los consejeros del INE, con toda pulcritud lingüística, “me los voy a chingar”; el coordinador de Morena del Grupo Parlamentario en el Senado enunció: “una vez que concluya el proceso electoral será inevitable una reforma que someta al principio de legalidad a los órganos electorales”; Mario Delgado, presidente de Morena, señaló sobre el INE, que “se tendrá que pensar seriamente desde el Congreso de la Unión si renovarlo o exterminarlo”.

Por su lado, el presidente de la República declaró: “aunque parezca increíble, son enemigos de la democracia, no la quieren”, y todavía fue más allá al pronunciarse para que el INE fuera absorbido por el Poder Judicial de la Federación. La coincidencia básica de la cúpula morenista era disminuir el costo electoral recortando el presupuesto de los

organismos electorales y de los partidos políticos, sin evaluar la funcionalidad sistémica de esas instituciones.

Aunado a lo anterior, el caldero político elevó su temperatura. La persistente actividad propagandística del presidente, la declaración de procedencia en contra del gobernador panista de Tamaulipas, las investigaciones de la Fiscalía General de la República en contra de los candidatos a gobernadores, la denuncia penal contra el presidente por uso indebido y destino de bienes y servicios a su disposición (13 de mayo) y el asesinato y amenazas contra candidatos, incrementó la rijosidad de los partidos y candidatos.

En este ambiente surgió el planteamiento presidencial de realizar una reforma electoral, para extinguir o integrar el Instituto Nacional Electoral (INE) a la SCJN, nada se dijo de la organización de las elecciones en las entidades federativas y de los mecanismos de participación ciudadana que son su responsabilidad. Ya en 2019, el presidente López Obrador tocó el tema en una de las mañaneras: “que se busque federalizar y sólo haya un organismo nacional. Es un acuerdo que haya austeridad”. Además, señaló que “es un aparato oneroso, costosísimo y al final no se respeta el voto, había fraudes. Todo eso debe terminarse”. Las últimas propuestas dan la impresión de una reacción al calor del enojo por decisiones del INE y ratificadas por el Tribunal Federal Electoral (Trife) en que sintieron vulnerados sus derechos. Ya que “el camino al infierno está empedrado (también) de ocurrencias”.

Tercero. El 28 de abril de 2022 el presidente de la República envió la iniciativa de reforma constitucional electoral a la Cámara de Diputados. Dos reformas constitucionales eran claves en la propuesta presidencial para transformar al INE en Instituto Nacional Electoral y de Consultas (INEC) y centralizar plenamente la organización de las elecciones.

La primera era la nueva forma de elección de los consejeros electorales, argumentando que se terminaría con el sistema de cuotas para los partidos políticos. El tema de la forma de elección de los consejeros del INE, antes IFE, se ha convertido en un falso debate, derivado de posturas demagógicas de las dirigencias partidarias, y por el otro extremo, de posiciones puristas de algunas organizaciones civiles.

La posible transformación del INE en INEC incrementaba los peligros por la forma de elección de los consejeros, por voto popular, sin precisar ningún procedimiento, el desacuerdo aglutinó a toda la oposición. El mecanismo de elección por cuotas no es perverso por definición. Este mecanismo hizo crisis en 2003, cuando el PAN propuso cuatro, el PRI tres y el Partido Verde uno, en ese momento aliado del PRI. El PRD quedó fuera del reparto. Luego vinieron las elecciones presidenciales de 2006, acompañadas de un conflicto poselectoral, en buena medida alimentado por un error producto de la

impericia política, que desembocó en una nueva reforma electoral y en la renovación del Consejo General del IFE en 2008.

Otro tema fue el de la disminución de la Cámara de Diputados a 300 legisladores, pero difieren de la forma de elección, pues Morena propone Representación Proporcional Pura con 32 listas de candidatos, una por estado, y el PRI optó por una elección directa de 150 y 150 de representación proporcional.

En caso de que se hubiera aprobado la propuesta anterior enfrentaba un problema técnico insalvable, por el tiempo para realizarla, pues se requeriría una nueva distritación y resecionamiento parcial, que requeriría al menos dos años para su elaboración, porque era necesario cumplir con las consultas a los pueblos originarios y emitir un elevado número, seguramente millones, de nuevas credenciales para votar. Otro aspecto es el crecimiento de la extensión de los distritos y del número de electores a atender, que prácticamente se duplicaría a 700 mil. Lo anterior implicaba el rediseño de la logística de la organización de las elecciones. Además, no existió cálculo financiero alguno del costo de estos cambios.

Otro tema en el que coincidían Morena y el PRI, era la desaparición de institutos y tribunales electorales de los estados. Estas instituciones desempeñan un papel importante en la organización de las elecciones y la administración del conflicto político local, que tienen una dinámica distinta a la federal, que aunado a la intención de crear una legislación electoral única eran los signos más evidentes del ánimo centralista de la clase política.

Un último aspecto relevante de la propuesta presidencial fue el de disminuir el financiamiento a los partidos, la cual tendría como consecuencia matarlos en la cuna, o sea antes de las elecciones, al suprimir el financiamiento ordinario. El PRI intentó salvar la cabeza y sólo perder algún miembro, proponiendo disminuir el financiamiento sólo 30 por ciento.

Cuarto: Plan B. El centro de la reforma legal electoral tiene dos temas torales. El primero, las modificaciones a la Ley General de Comunicación Social, reglamentaria del artículo 134 constitucional. Los aspectos relevantes son: la definición de lo que es la propaganda gubernamental, la difusión de la propaganda gubernamental, por medio de Campañas de Comunicación Social, y la libertad de los servidores para proporcionar información de interés público.

Las críticas esenciales son la deficiente definición de propaganda gubernamental; la imprecisión sobre a qué medios de comunicación se refiere la ley; la discrecionalidad en la contratación de los medios de comunicación para las Campañas de Comunicación Social; y la omisión de establecer parámetros, órganos y procesos de medición de audiencias, *rating*, tiraje e impacto, para construir las estrategias de comunicación

social y para la definición de los medios de comunicación idóneos en el despliegue de los mensajes. El tema es fundamental porque implica reglas para que quienes ocupan cargos públicos no los utilicen facciosamente para influir en el electorado.

El segundo tema que concentra la mayor parte de la polémica, es la reforma a Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) y transforma radicalmente la estructura orgánica del Instituto Nacional Electoral.

En el caso del Padrón y la lista nominal, está constitucionalmente establecido que el INE es la autoridad responsable de su conformación y custodia. Esta disposición no puede ser modificada por la legislación reglamentaria. La propuesta de que la Secretaría de Relaciones Exteriores interviniera en la validación del padrón es a todas luces inconstitucional. Las prohibiciones a los consejeros electorales para ocupar cargos en la administración pública o de elección popular, sin duda alguna tienen un tufo a vendetta y violenta sus derechos humanos.

Por su parte, la fusión de las direcciones Ejecutivas de Capacitación y Organización Electoral creará dificultades en la operación de campo, porque muchas actividades se realizan en paralelo. El posible nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización por la Cámara de Diputados es una desmesura, que hace evidente la molestia por la multa aplicada a Morena en la última fiscalización.

Un punto particularmente delicado en la organización de las elecciones es el planteamiento de prácticamente la desaparición de los 300 órganos desconcentrados en los distritos electorales. En la lógica de la confrontación política, la oposición convocó a la movilización en defensa del INE el 13 de noviembre de 2022, con expectativas inciertas sobre su éxito. Pero al final concentró alrededor de 200 mil personas, la mayoría ciudadanos espontáneos, que con creces superaron a los militantes partidarios. Esta acción tuvo consecuencias favorables y no.

La reacción presidencial no se hizo esperar y anunció una marcha para celebrar los cuatro años de gobierno el 27 de noviembre. A la cual asistieron alrededor de un millón 200 mil personas. Los cuestionamientos no se hicieron esperar acusando de que se dio un acarreo masivo. Este fenómeno no se descarta, pero objetivamente también deja ver un apoyo masivo al presidente que superó el acarreo, que por definición es obligado. La calle continúa siendo territorio presidencial.

Para ambos contendientes se han dado consecuencias favorables y adversas. En el primer caso, la oposición logró movilizar sectores medios inconformes con las acciones gubernamentales, lo cual tiene un significado político relevante. Pero tal vez su logro más significativo fue que empujó al dirigente del PRI a definirse en contra de la reforma electoral presidencial, inyectándole, nuevamente, oxígeno a la Alianza por México.

Por el lado de Morena, el presidente fortaleció su imagen y en consecuencia su legitimidad. Así lo mostró la encuesta de Enkoll, pues el nivel de aprobación se ubicó

en 69% y la desaprobación alcanza 28%, mientras que sólo 3% contesto que no sabía. Estos datos muestran una definición de sectores sociales claramente definidos a favor o en contra.

El 2 de marzo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la Legipe. El primero de febrero el INE interpuso una Acción de Inconstitucionalidad contra las reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En un primer momento el ministro de la SCJN, Alberto Pérez Dayán, acordó la suspensión provisional. Entretanto se realizó la segunda marcha convocada por organizaciones de la sociedad civil y respaldada por algunos partidos de oposición el 26 de febrero. La respuesta gubernamental no tardó y convocó, para el 18 de marzo, a una concentración en el Zócalo para celebrar la expropiación petrolera.

El 2 de mayo se hizo público el proyecto de sentencia elaborado por el ministro, que se propone invalidar la totalidad de las reformas a dichas leyes. El ministro considera que los legisladores aprobaron sin discutir las reformas electorales del Ejecutivo e incurrieron en violaciones graves al proceso legislativo que violan los artículos 71 y 72 de la Constitución, además de otras violaciones al proceso legislativo (Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y acumulados). Todo apunta a que el Pleno de la SCJN coincidirá con el ministro ponente.

La segunda Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el INE (9 de marzo) impugnó las modificaciones a cuatro leyes: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. En este caso también se decidió la suspensión provisional. Esta Acción fue turnada al ministro Javier Laynez Potisek y se encuentra, al momento de escribir estas líneas, en estudio.

CONCLUSIONES

1. *Normas pétreas.* Haciendo eco de las posturas doctrinales sobre los límites de reformabilidad de la Constitución de los poderes constituidos, éstos no pueden modificar aspectos esenciales definidos por el poder constituyente. En el presente existe acuerdo en que los derechos humanos consagrados en la Constitución son normas pétreas. Desde mi perspectiva, aspectos esenciales de la forma de gobierno también lo son. Es el caso del sistema federal.

2. *Centralismo frente a federalismo.* Esta tensión histórica del sistema político entre centralismo y federalismo no está resuelta. La forma de gobierno federal no tiene duda constitucional, pero la clase política desde la Revolución hasta el presente ha cedido, en mayor o menor medida, a la tentación centralista. El ámbito electoral había resistido esos embates. La reforma de 2014 fue una regresión, trastocando el sistema federal establecido por los constituyentes de 1917. Las reformas constitucionales y legales impulsadas por la 4T, de materializarse, terminarían con lo que queda del federalismo electoral. De suceder, lo digo sin ambages, sería una regresión mayúscula, atentaría contra los avances democráticos logrados por el país en más de cuatro décadas.

El Consejo General del INE ha padecido la misma enfermedad que el resto de la clase política: el centralismo. Esa visión es la que ha prevalecido, pero a la luz de la coyuntura política actual al demostrar el retroceso que implica la centralización de competencias, se abre la posibilidad de cambiar el rumbo e iniciar una política gradual de delegación de atribuciones a los institutos electorales locales como una forma de compartir responsabilidades. Es momento de definir un rumbo colocando la mirada en el largo plazo.

3. *Confrontación entre ángeles y demonios.* Ese carácter ha adquirido la disputa política, así se califican mutuamente los adversarios. Desde la trinchera gubernamental se califica a los opositores como conservadores deseosos de continuar con privilegios. En cambio, los opositores han calificado de autoritaria y regresiva la propuesta presidencial. Como en toda confrontación política, cada bando siempre tiene algo de razón. No podemos disociar el conflicto y la consecuencia política que tiene al fortalecer la legitimidad del régimen. En ello, el centro de la estrategia discursiva para transformar la legislación electoral es obtener ahorros y terminar con privilegios, pero el objetivo político esencial es fortalecer la imagen presidencial y, en consecuencia, la legitimidad de su proyecto rumbo al 2024.

De otra forma no se puede entender el envío de la iniciativa de reforma constitucional y a la legislación electoral secundaria, a sabiendas de que la primera no sería aprobada, y la segunda, por los vicios del procedimiento legislativo y su contenido, tiene un alto grado de posibilidades de ser declaradas inconstitucionales.

La iniciativa de reforma electoral presentada por la presidencia de la República tiene como primer objetivo obtener recursos financieros, para culminar las obras icónicas del sexenio. En segundo, independientemente del resultado de la reforma, fortalecer su legitimidad. El tercer objetivo deseable sería obtener una mayor centralización del poder, si se aprobara una legislación electoral única, lo cual les quitaría la atribución a los estados de legislar en materia electoral. Ya las descalificaciones y acusaciones de corrupción y acciones fraudulentas en contra del INE son fuego graneado.

4. *La Suprema Corte y la política.* La SCJN ha delineado, en jurisprudencia y tesis, el significado sistémico de los organismos autónomos, a lo cual no es ajeno el INE. En tanto que institución electoral autónoma, se establece como una novedad en el proceso evolutivo de la teoría de la división de poderes. Corresponde a una necesidad concreta de la existencia del Estado: garantizar la trasmisión pacífica del poder. Para ello, en el caso mexicano, era necesaria una institución ajena a los poderes tradicionales que diera certeza a los actores políticos a la sociedad respecto a la organización.

La SCJN se encuentra en una coyuntura que tiene ante sí un reto trascendente. Lo que resuelva, independientemente del sentido, definirá las características del sistema electoral de, al menos, un par de décadas. También, en el corto plazo definirá la forma de la organización de las elecciones presidenciales en 2024. Su decisión tendrá consecuencias políticas sistémicas abonando el conflicto político electoral o la trasmisión pacífica del poder.

5. *Democracia en crisis.* Las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son usualmente moneda corriente. Lo excepcional es la confrontación entre esos poderes y el Poder Judicial. En la Coyuntura actual somos testigos de un fuerte disenso del presidente con la SCJN. Mientras sean bombas discursivas, no existe motivo de preocupación, pero el riesgo del desacato existe, y de darse, entraríamos en una espiral de crisis constitucional, lo cual implicaría una crisis política delicada.

REFERENCIAS

- Arroyo García, Israel (2011). *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*. México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.
- Arteaga Nava, Elizur (2017). *Derecho constitucional: parte general: teoría y política*. México: Oxford University Press.
- Blanco Valdés, Roberto L. (2013). *Los rostros del federalismo*. España: Alianza Editorial.
- Burgoa, Ignacio (1994). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Bustamante, Gonzalo y Diego Sazo (2015). *Democracia y poder constituyente*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (1917). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2023.

- Cámara de Diputados (1966). *Diario Oficial de la Federación*, 13 de enero de 1966 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_063_13ene66_ima.pdf>, fecha de consulta: 6 de marzo de 2023.
- (1973). “Ley Orgánica Electoral, 12 de febrero de 1857”, *Legislación electoral mexicana 1812-1973*. México: Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación.
- (1973a). “Ley para la elección de los poderes federales, 2 de julio 1918”, *Legislación electoral mexicana 1812-1973*. México: Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación.
- (s/f). “Reformas constitucionales por artículo”, Reformas artículo 73 constitucional <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm>.
- Cancado Trindade, Antonio Augusto (s/f). “Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano: el acceso directo de los individuos a la justicia a nivel internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales de derechos humanos”, pp. 5-68 <<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/a11671.pdf>>.
- Carmagnani, Marcello (coord.) (1993). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica/Colmex.
- Carpizo, Jorge (1983). *La Constitución Mexicana de 1917*. México: Porrúa.
- (1991). *Estudios constitucionales*. México: Porrúa/UNAM.
- (2003). *Temas constitucionales*. México: Porrúa.
- (2011). “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad” (mayo-agosto 2011). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, pp. 543-598 <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2454/4.pdf>>, fecha de consulta: 7 de febrero de 2023.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). México: Tirant lo blanch.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 (1966). Documentos Históricas Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas. México: Senado de la República.
- De la Cueva, Mario (2008). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.
- Fusades (2009). “Reformas a la Constitución y cláusulas pétreas”, *Boletín de Estudios Legales*, núm. 99, marzo <http://fusades.org/publicaciones/boletn_no_99_marzo_2009.pdf>.
- Gómez Galvarriato, Aurora y Emilio Kouri (2010). “Finanzas pública, mercados y tierras”, *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guastini, Riccardo (2001). *Estudios de teoría constitucional*. México: Doctrina jurídica contemporánea.
- Hauriou, Andre (1980). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. España: Ariel.
- INE (2014). “Acuerdo INE/CG100/2014” <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/discover?scope=/&rpp=10&page=1&query=dc.identifer.govdoc:INE/CG100/2014&group_by=none&etal=0>.
- (2014). “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en el salón de sesiones del propio Instituto”, 14 de julio, INE/CG100/2014 <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101398/VESE1407141.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

- Jauregui, Luis (2006). “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México 1821-1855”, en Luis Aboites Aguilar y Luis Jauregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*. México: Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.
- Loaeza, Soledad (2022). *A la sombra de la superpotencia. Tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945-1958*. México: Colmex.
- Loewenstein, Karl (2018). *Teoría de la Constitución*. España: Ariel-Derecho.
- Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.) (2000). *El nuevo federalismo en América del Norte*. México: UNAM-CISAN.
- Medina Peña, Luis (2007). *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2014). *Los bárbaros del Norte. Guardia Nacional y política en Nuevo León. Siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pechard, Jaqueline (coord.) (2008). *El federalismo electoral en México*. México: Cámara de Diputados/UNAM-FCPS/Miguel Ángel Porrúa.
- Santiago Castillo, Javier (2014). “Del federalismo al nacionalismo electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, pp. 103-120.
- Schmit, Carl (1992). *Teoría de la Constitución*. España: Alianza Universidad.
- SCJN (2005). *El federalismo*. México: Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 3.
- (2023). “Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas”, 4 de mayo 2023 <https://www2.scjn.gob.mx/juridical/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AI29-2023Y_ACUM_LGCS_PROY_PLVP.pdf>.
- Tena Ramírez, Felipe (2009). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.



