



CRV-VI-10-15



SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

Cesar Lobsang de la Cruz Moreno

ASPECTOS TRASCENDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICA 2014

Marzo 2015

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
Correo electrónico: redipal@congreso.gob.mx

ASPECTOS TRASCENDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICA 2014

Cesar Lobsang de la Cruz Moreno ¹

RESUMEN

El orden jurídico de una nación, al partir de su norma fundamental, merced a reformas de fondo impulsadas a ésta, ocasionan la evolución y, en ocasiones, la involución en el Estado de derecho prevaleciente en un momento dado.

Tal es el caso de la reforma constitucional en materia política de 2014, en la que el Estado mexicano adopta medidas, que aun justificándose en favor de la democracia, implican altos costos para la vida institucional de México, en concepto de quienes integran el poder revisor de la Constitución.

Advertimos que el presente trabajo no tiene por objeto descalificar, simplemente abrir el espacio a un debate que fortalezca la democracia en México, proceso inacabado que ocupa las voces de las diferentes fuerzas políticas, académicos, estudiantes y ciudadanos en general, pues, evidentemente, éste es un esfuerzo que difícilmente agotaría el tema.

¹ Miembro de la Redipal. Asesor Parlamentario en el Congreso de Nayarit, México. Correo electrónico: lobsang77@hotmail.com

ASPECTOS TRASCENDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICA 2014

En México, desde la Constitución de 1824, se adoptó la forma de Estado federal², sistema que implica la coexistencia de cuando menos dos órdenes de Gobierno, cuyos ámbitos de competencia se encuentran establecidos dentro de la Constitución.

El surgimiento del Estado federal, según Armenta López³, tiene por propósito el equilibrio del ejercicio del poder político, es decir, de evitar la centralización del mismo.

Tal circunstancia, merced a la creación con rango constitucional del Instituto Nacional Electoral, se ve trastocado sustancialmente al dotarse a esa instancia de facultades para intervenir en los procesos electorales de las entidades federativas, lo cual en nuestro concepto rompe con el ya de por sí endeble federalismo en México.

Hasta antes de la vigencia de las reformas que hoy se comentan, los sistemas electorales implicaban la libre determinación de cada una de las entidades federativas en la materia, ello con observancia de los principios generales dictados por el Pacto Federal; es importante mencionar que la inobservancia de las prescripciones fundamentales en la emisión de las leyes electorales, podía ser combatida por los partidos políticos, vía acción de inconstitucionalidad; y por su parte, en la aplicación de tales cuerpos jurídicos, el juicio de revisión constitucional electoral, instrumento de bondades por demás demostradas para inhibir los efectos de excesos por parte de la autoridad local.

Con ello, se desvirtúa la justificación esgrimida para legitimar la creación del Instituto Nacional Electoral, consistente en la necesidad de frenar los excesos plasmados en ley electoral por parte de las entidades federativas; hay que insistir en que el sistema referido en breves líneas en el párrafo anterior no sólo funcionaba adecuadamente, además tenía por característica la preservación del federalismo en México.

² Es importante señalar que tal circunstancia ha operado, con excepción de la época del de vigencia de las Siete Leyes o Constitución de régimen centralista de 1836, que fueron una serie de instrumentos constitucionales que alteraron la estructura de la naciente República Federal de los Estados Unidos Mexicanos a principios del siglo XIX.

³ Armenta López, Leonel Alejandro. *Federalismo*. Editorial Porrúa, 2010, página 3.

Hoy inauguramos la etapa en que la democracia en México tiene por organismo rector al Instituto Nacional Electoral, organismo facultado para⁴:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación (art. 41, base V, apartado C).

En ese contexto, observamos la conservación de los organismos electorales locales⁵, sin embargo, sus integrantes serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Es incongruente que sea una autoridad quien los designa, y que su sostenimiento obedezca a las finanzas de cada entidad federativa en particular; pero aún más destacado es que los denominados Oples⁶, pueden en todo caso constituirse en instancias de membrete, sin ningún valor para el desarrollo de los procesos electorales, merced a la atribución del Instituto Nacional Electoral de asumir directamente la función inherente al desarrollo de las elecciones en los estados.

Y aquí recalcamos que la Constitución refiere que la situación señalada en líneas anteriores puede ser objeto de convenio, estableciendo una reserva de ley para otros supuestos; así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en este rubro establece lo siguiente:

Artículo 121

1. (...).

⁴ Es de señalarse que se hace mención únicamente a las atribuciones que en nuestro concepto resultan más incongruentes con el sistema democrático prevaleciente hasta antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento.

⁵ Independientemente de su denominación particular, la Constitución les nombra Organismos Públicos Locales Electorales, ello conforme a lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso c) numeral 1.

⁶ Acrónimo con que se denomina a los Organismos Públicos Locales Electorales.

2. La asunción de la competencia de una elección local solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo que se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

- a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden, por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y
- b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

Efectivamente, son cuestiones graves con las que se pretende justificar la afectación a la autonomía de las entidades federativas⁷, sin embargo, se acude a un lenguaje rebuscado, oscuro, que indudablemente facilita la argumentación necesaria para resolver una solicitud de esa naturaleza.

Aunado a lo anterior, tomando las palabras de Gutiérrez Sáenz (2009)⁸, las cosas dependen del cristal con que se miren, así, si observamos expresiones políticas, que actuando con el carácter de opositores la democracia no existe, sino que existe solamente un régimen autoritario, que para nada garantiza la realización de elecciones limpias.

Pero tal circunstancia opera de manera opuesta, cuando ocurre que esos colores gobiernan una entidad federativa, ocurriendo entonces que la equidad en la contienda florece a la vista de todos, y genera una especie de primavera democrática, en la que nada puede alterar la voluntad del ciudadano expresada en las urnas.

⁷ Aun cuando el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos insta a las partes integrantes de la federación, como Estados Libres y Soberanos, consideramos que el término correcto es autónomos, considerando que la soberanía es nacional.

⁸ Gutiérrez Sáenz Raúl. *Introducción a la filosofía*. Editorial Esfinge, México, 2009, prólogo.

Así encontramos un sino que, sin duda, alterará el desarrollo de los procesos electorales, inmiscuyendo a un organismo nacional, cuyas atribuciones anticonstitucionales alteran el federalismo mexicano.

Algunos autores denominan *núcleo intangible de la Constitución* a las decisiones fundamentales plasmadas en esa norma suprema; en México, entre otras, lo relativo al federalismo como forma de Estado, se puede identificar con el concepto apuntado, pues ha trascendido desde 1824, pasando por 1857 hasta 1917⁹, año en que se emite la norma fundamental que actualmente nos rige; sin embargo, ahora está desnaturalizado, merced a la instauración de instituciones que afectan mayormente al ámbito de competencia de las entidades federativas que conforma la federación mexicana.

Surge la pregunta de por qué sostenemos que la instauración del federalismo como forma de estado en México es una decisión fundamental; ello tiene por fundamento que en el constituyente de 1824, fray Servando Teresa de Mier¹⁰ propuso la instauración de un centralismo atenuado con tendencias evolutivas al federalismo; en sus palabras sostenía la necesidad de una forma de Gobierno centralista, ya que así convenía por la educación y costumbres del país y por la posible guerra, y que una vez superadas esas circunstancias en que se requería de la unión y una vez que se hubiere progresado en la carrera de la libertad, se podría sin peligro “ir soltando las andaderas de su infancia política hasta llegar a la perfección”; aún más, expresaba “querer desde el primer ensayo de la libertad remontarse hasta la cima de la perfección era la locura de un niño que intenta hacerse hombre perfecto en un día”.

La propuesta en cita fue desechada, junto con otras en el mismo sentido, en la sesión del 16 de diciembre de 1823, con la aprobación del artículo 5 de la constitución de 1824, que plasmó así, el federalismo como forma del Estado mexicano.

En lo tocante al congreso constituyente de 1856–1857, en los debates se registraron diferencias entre moderados y liberales en materia de federalismo. En la

⁹ En las constituciones mexicana emitidas en esas fechas.

¹⁰ Información tomada del documento que aparece en el siguiente link:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/595/3.pdf>

sesión del 8 de julio de 1856, el ministro Luis de la Rosa, en nombre del Gobierno, expresó las siguientes ideas, según las interpretó Francisco Zarco¹¹:

“Con respecto a la federación pregunta el señor ministro si la comprendemos o no, y cuenta que cuando visitó los Estados Unidos y examinó las instituciones de aquel pueblo, exclamó: o ésta no es una federación, o los mexicanos jamás la hemos comprendido. Cree que la comisión hace la misma confesión en su parte expositiva, examina cuál es el gran principio de la federación, combate la soberanía de los estados, que bien pueden llamarse soberanos si esto los lisonjea, como halaga a los particulares un título de nobleza; pero en realidad no pueden serlo. La soberanía de los estados solo puede existir en Alemania, donde cada uno de ellos es una entidad política separada; pero donde ha de haber un gobierno nacional sólo pueden tener los estados independencia en su orden interior, la soberanía produciría nacionalidades parciales que, no pudiendo vivir como los de Alemania, se perderán en la anarquía...”.

La respuesta de los liberales se materializó en la siguiente intervención de José María Mata¹²:

“Con respecto al principio federativo —escribió Zarco— el orador y otros miembros de la comisión han podido estudiarlo en los Estados Unidos. Con nuestra carta de 1824, no sólo era imposible una buena federación, sino la verdadera república, porque había fueros y privilegios, porque los gobernantes, siendo agentes del poder federal, vivían en continuos conflictos entre su legislatura y el Congreso de la Unión, porque las disputas sobre las leyes de los estados producían una verdadera lucha con los poderes del centro, y porque todas estas imperfecciones eran fuentes principales de la triste aplicación que en México han tenido los principios federativos. Y, sin embargo, el pueblo ha aspirado siempre a la federación, ha tendido a ella cuando derrocó el poder de Santa Anna, y no es el caso de calificar ahora las medidas posteriores que contra esa tendencia han emanado del poder. Defiende la soberanía de los estados en su administración interior, sin creer que ella destruye la grande entidad de la república, y asienta que la comisión no ha hecho más que corregir los defectos de la Carta de 1824”.

¹¹ Información tomada del siguiente link:

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/doc_hist_inde/04_BD_cong_cons.pdf

¹² En iguales términos que la cita anterior.

Nuevamente se impuso el federalismo como forma del Estado mexicano

El decreto publicado el cinco de febrero de 1917, en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la Republica, establecía a nuestra norma fundamental la denominación de: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857.

Lo anterior incide en que las reformas de referencia asimilan al texto constitucional los anhelos de la Revolución mexicana, particularmente en lo relativo a los derechos de la clase campesina y obrera, dejando intocada la mayor parte del texto asimilado en la Constitución de 1857.

En ese orden de ideas, es de señalar que en el Constituyente de 1916-1917 —en concordancia con magistral obra de Carpizo 2009¹³—, lo relativo a la forma del Estado, no fue objeto de debate.

Así en el artículo 40, se establece lo relativo a la forma del Estado en los siguientes términos:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Como podemos observar, el federalismo en México tiene origen desde el primer ordenamiento fundamental de 1824, fruto de intensos debates en los que se impuso esa forma de Estado, y que fue trasladado a hasta la constitución que hoy rige los destinos del pueblo mexicano; sin embargo, y merced a diversos aspectos, principalmente el centralismo presupuestal, se ha visto mermado con la centralización del sistema electoral, dejando muchas interrogantes para el futuro de la democracia en nuestro país.

¹³ Carpizo Jorge. *La Constitución de 1917*. Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 237

CONCLUSIÓN

Quiero pensar que estas líneas pudieran considerarse alarmistas para algún lector; otros quizá compartan la hipótesis aquí planteada; lo cierto es que en el horizonte, no se dejan ver aún los efectos invasivos de la autonomía de las entidades federativas por parte del Instituto Nacional Electoral, que sin duda serán de gran magnitud.

Ello se debe a que esa instancia se encuentra ocupada en el desarrollo del proceso electoral federal, mismo que se caracteriza por cambios en las normas que regulan la intervención de los diversos actores dentro de un proceso democrático.

En 2016 deberán renovarse las gubernaturas de Aguascalientes, Zacatecas, Sinaloa, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Chihuahua, Veracruz y Durango; y seguramente observaremos que el Instituto Nacional Electoral asumirá una actitud lesiva a la autonomía de las entidades federativas.

En ese contexto, y toda vez que el tema de la democracia jamás puede considerarse como agotado, no sería nada remoto que superada la experiencia, se requiriera de ajustes constitucionales, sin descartar la regresión a los esquemas prevalecientes hasta antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento.

BIBLIOGRAFÍA

Armenta López, Leonel Alejandro. *Federalismo*. Editorial Porrúa, 2010.

Carpizo, Jorge. *La Constitución de 1917*. Editorial Porrúa, México, 2009.

Gutiérrez Sáenz, Raúl. *Introducción a la filosofía*. Editorial Esfinge, México, 2009.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

WEBGRAFÍA

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/doc_hist_inde/04_BD_cong_coons.pdf

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/595/3.pdf>