

Una crítica general a las reformas político-electorales de 2014 —constitucionales y legales— y una referencia específica a la democracia participativa que regulan

A Broad Review of the 2014 Political-Electoral Reforms with a Case Study of the Retulations they Impose on Participatory Democracy

Jaime Cárdenas Gracia*

Sumario:

- I. Los orígenes de las reformas estructurales, incluyendo a la político electoral
- II. Características generales de la última reforma constitucional político-electoral
- III. Características de las reformas electorales secundarias
- IV. Características de la Ley General de Partidos
- V. La democracia participativa que merecemos
- VI. La participación del INE en las consultas, iniciativas ciudadanas y candidaturas independientes

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recibido: 20 de agosto de 2014

Aceptado: 17 de noviembre de 2014

Resumen:

El artículo describe los orígenes de las reformas estructurales en México, abordando temas como la economía, el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales internacionales y su afectación en ámbitos como la seguridad nacional, la política exterior, la política de defensa, la seguridad pública, la educación, la política laboral, la política penal, las telecomunicaciones, la energía, las reglas electorales, etcétera. El autor argumenta que estos temas se subordinan a los organismos internacionales y a las decisiones que se adoptan desde el exterior.

De forma más específica se aborda la última reforma constitucional político-electoral, para lo cual se exponen sus características generales, como el papel del INE, la reelección, las minorías parlamentarias, los medios electrónicos, la reforma energética y el modelo de desarrollo neoliberal.

También se explican las características de las reformas electorales secundarias, y de manera más particular, las características de la Ley General de Partidos.

Finalmente, se enfatiza en la democracia participativa, analizando la participación del órgano electoral en las consultas, iniciativas ciudadanas y candidaturas independientes.

Abstract:

This article describes the origins of the structural reforms in Mexico, touching upon the economy, neoliberalism, international trade agreements and their effects on national security, foreign policy, defense policy, public safety, education, labor law, criminal law, telecommunications, energy, electoral law, etc. The author argues that decisions impacting these topics are subject to international organizations and hence made abroad.

The subject of this study is the latest constitutional reform on electoral and political matters. The following aspects are presented: the overall characteristics of the reform, the role of INE, reelection, parliamentary minorities, electronic media, energy reform and neoliberalism as an economic model.

The characteristics of secondary electoral reforms are also explored. In particular, the new law regulating Political Parties is discussed.

Lastly, aspects of participatory democracy are discussed including the participation of the electoral regulating body in surveys, citizen-driven initiatives and independent candidacies for public office.

Palabras clave: reformas estructurales, reforma político-electoral, reformas electorales secundarias, Ley General de Partidos, democracia participativa.

Key words: structural reforms, political-electoral reform, secondary electoral reforms, Political Party Law, participatory democracy.

I. Los orígenes de las reformas estructurales, incluyendo a la político-electoral

El modelo neoliberal en México ha tenido graves consecuencias económicas, sociales, internacionales y políticas para nuestra nación. Económicamente, el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales como el TLC, han significado, con pocas excepciones, el fracaso de muchos sectores económicos nacionales, ocasionando el desmantelamiento casi integral de la planta productiva de México y, con ello, el incremento del desempleo, el aumento del empleo informal y la subordinación dependiente de nuestra economía a América del Norte. En términos reales la economía de nuestro país no ha crecido en los últimos veinte años.

Socialmente el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales internacionales han sido incapaces de resolver los problemas de desigualdad y de inadecuada distribución de la riqueza. Los índices de pobreza aumentan y la distancia entre los aventajados y los desaventajados de la sociedad se potencia.¹

Internacionalmente, no solo en el terreno económico, sino en otros ámbitos, como: la seguridad nacional, la política exterior, la política de defensa, la seguridad pública, la educación, la política laboral, la política penal, las telecomunicaciones, la energía, las reglas electorales, etcétera, quedamos subordinados —nos integramos— a las indicaciones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE y otros organismos supranacionales.

En la vida política, las grandes decisiones políticas —las reformas estructurales— se adoptan desde el exterior por presión o por consigna. El margen de la decisión nacional, de las grandes políticas, queda sensiblemente limitado y la política doméstica se encarga de las cuestiones secundarias o de aplicación de las decisiones fundamentales provenientes del exterior.

Jurídicamente, la hegemonía del modelo neoliberal en nuestro país, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado hasta ahora, ha producido también grandes catástrofes jurídicas a los mexicanos. En materia constitucional y jurídica este modelo ha significado, entre otras cosas y desde nuestro punto de vista, lo siguiente: 1) el desmantelamiento del

¹ Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Belknap Press, 2014.

insuficiente Estado de bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo, es decir, reforma constitucional y legal que se promueve, tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos; 2) la protección de la propiedad privada sobre la social y la pública como ocurre con la reforma constitucional energética y se contiene en el artículo octavo transitorio de la misma; 3) la existencia de una democracia electoral formal que no es de calidad ni sustancial, que no alienta a la democracia participativa y deliberativa, que define a los ganadores con el poder de los medios de comunicación y del dinero, y que impide que las cuestiones trascendentes como las reformas constitucionales o los tratados comerciales se aprueben por los mexicanos mediante referéndum; 4) la copia de modelos de justicia anglosajones como la implementación del sistema penal acusatorio y con él la incorporación de los juicios orales en nuestro país; 5) el populismo penal que consiste en el incremento en el número de los delitos y el aumento de las penas para pretender garantizar la seguridad que no brinda el modelo económico, político y social; 6) muchas reformas a la legislación en materia de inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual para proteger a la inversión extranjera, por ejemplo, la Ley Minera de 1992 o la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013 que permiten el 100% de inversión extranjera en esos sectores; 7) la centralización en los poderes federales, principalmente en el ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano; 8) la pérdida de soberanía legislativa y jurisdiccional a favor del ejecutivo y de instancias supranacionales, por ejemplo, acuerdos internacionales que no son ratificados por el Senado o instancias de arbitraje internacional que resuelven las principales cuestiones económicas del país; 9) acuerdos internacionales que no pasan la prueba de la representación —como la Iniciativa Mérida o el ASPAN— que vacían de contenido a los poderes públicos del país (al Senado en este caso), y 10) la privatización del derecho público y pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba a abajo que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo.

En fin, la globalización realmente existente y su expresión, el modelo neoliberal, ha alterado las bases del Estado y de nación que conocimos hace algunas décadas. Y en el caso mexicano, como en el de muchos países del tercer mundo, esos procesos no fueron para el bien de las sociedades sino para el beneficio de unos cuantos privilegiados.

II. Características generales de la última reforma constitucional político-electoral

La reforma constitucional electoral recientemente aprobada y publicada —*Diario Oficial* del 10 de febrero 2014— contiene tantas materias y matices que se requeriría analizar uno a uno de sus elementos en relación con el sistema político mexicano y en sus vínculos con el nuevo derecho constitucional conservador que han prohijado las reformas estructurales promovidas por el gobierno de Peña Nieto y concebidas desde el Pacto por México. Este trabajo no pretende efectuar una revisión exhaustiva de la reforma electoral sino solo exponer sus características generales. Encuentro que éstas son las siguientes.

1. El nuevo INE implica un desdoblamiento de la oligarquía

Los titulares de los nuevos órganos constitucionales autónomos —Coneval, INE y Fiscalía General de la República— previstos en la reforma política-electoral, son consecuencia del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios, reproducirán los intereses, poder e ideología de las fuerzas políticas y económicas hoy dominantes en México y de las grandes potencias y organismos financieros internacionales. Esos órganos constitucionales son correas de transmisión institucional de las representaciones, concepciones y decisiones de los que hoy gobiernan y de los intereses transnacionales que están detrás de ellos porque los nombran, los supervisan, los controlan y los remueven cuando quieren.

Entendemos por oligarquía el gobierno de los pocos (Platón, Aristóteles, Bodin, etcétera). En la actualidad el término hace referencia al dominio de un grupo cerrado de personas en organizaciones diferentes del Estado, por lo que se habla de oligarquías económicas, militares, sacerdotales, burocráticas, sindicales, financieras.

El gobierno oligárquico entronca con la teoría de las élites de Mosca y Pareto. Para la teoría de las élites, la oligarquía es la única forma de gobierno. La teoría de Michels sobre la ley de hierro en los partidos reproduce el pensamiento de Pareto y Mosca para los partidos. Posteriormente Duverger empleó la expresión oligarquía para designar a la clase dominante —las tecnodemocracias—. Para Norberto Bobbio las oligarquías contemporáneas se distinguen de las del pasado por el origen y por la

manera en que se ejerce el poder. Por su origen, porque no descansan en elecciones libres y auténticas (democráticas) y, por su ejercicio, porque las oligarquías contemporáneas no reconocen plenamente los derechos de la oposición en la competencia por el poder político.²

Nuestro país no ha concluido el proceso de transición a la democracia. No contamos con una democracia consolidada. Las estructuras políticas y electorales que anteriormente estuvieron al servicio de un partido hegemónico y de un hiperpresidencialismo, hoy en día, están al servicio de los poderes fácticos nacionales y transnacionales, y las elites económicas y políticas que formalmente gobiernan reproducen la ideología y las concepciones de los intereses que sostienen el aparato institucional. Cualquier visión alternativa a la dominante de la vida política o económica carece de espacios mediáticos para expresarse. De hecho en la titularidad de los órganos constitucionales autónomos no existe representación de los indígenas, del zapatismo, de la disidencia magisterial, de los sindicatos independientes o de cualquier otra expresión alternativa de la sociedad.

2. Innovaciones como la reelección consolidarán el elitismo y no la rendición de cuentas

La generalizada corrupción, los enormes niveles de impunidad, el financiamiento privado ilegal, la no autonomía de la política respecto a la esfera empresarial, entre otros factores, promoverán, aún más, la oligarquización de la clase hoy gobernante. Lo anterior reducirá los espacios que deben vincular a los gobernantes y a los gobernados, limitará la renovación de las elites, y concentrará el poder en los mismos de siempre.

La reelección afianzará el poder de los gobernantes y de los intereses económicos que los sostienen. La reforma electoral no propuso, para contrarrestar los efectos nocivos de la reelección, instituciones como la revocación del mandato, tampoco se determinó la derogación del financiamiento privado, y permite la reelección, si el cargo susceptible de ella recibe el beneplácito de la nomenclatura del partido correspondiente. Lo anterior significará que los que se reelijan serán los que tengan el respaldo de la clase empresarial nacional y transnacional y de las nomenclaturas de los partidos. Los reelectos serán instrumento de los poderes fácticos. La reelección fortalecerá a la clase política que representa al *status quo* y

² Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1988, t. II, pp. 1118-1122.

será un instrumento para impedir el ingreso al poder de visiones alternativas de la política o de la economía.

3. Es una reforma simuladora

Casi todos sus contenidos sirven para diluir los contenidos y significados constitucionales. La ley secundaria, como ya lo apuntó hace más de 170 años Mariano Otero, deslegitimará y diluirá los contenidos constitucionales. Por ejemplo:

- I) La planeación democrática será deliberativa y participativa, pero en los términos que establezca la ley.
- II) El Senado tiene la facultad para designar al fiscal general de la República, pero el Ejecutivo puede removerlo y el Senado puede oponerse a la remoción pero necesita dos terceras partes de los miembros presentes para hacerlo.
- III) Se establece como causa de nulidad de una elección el rebase de topes de campaña, la recepción de recursos ilícitos o la contratación de tiempos en radio y televisión, pero siempre y cuando se satisfagan las condiciones que establece el propio marco constitucional y las violaciones sean graves, dolosas y determinantes.

4. No es una reforma que profundice ni mejore los tibios instrumentos de democracia participativa establecidos constitucionalmente en 2012

No se incorpora la revocación de mandato ni el referéndum ni la acción popular de inconstitucionalidad. Se mantienen los requisitos de 2012 que dificultan a los ciudadanos el derecho a la consulta y a la iniciativa legislativa ciudadana.

En México, resulta necesario el establecimiento de mecanismos de democracia participativa y deliberativa³ para acercar a la sociedad con la autoridad, para romper ese divorcio que es contrario al principio de soberanía popular.⁴ Propongo, entre otros, a los siguientes: el referéndum;

³ Viola, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM, 2006.

⁴ Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos, 1993.

el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa legislativa popular a cargo de cada ciudadano; el presupuesto participativo; la afirmativa ficta; la auditoría social; el derecho de audiencia pública ante las autoridades; el derecho de voz ciudadana en los cabildos; la consulta popular sin los requisitos que hoy establece la norma constitucional; las acciones colectivas y de tutela en todas las materias; la acción popular de inconstitucionalidad; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder; el derecho de resistencia; la desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que las instituciones y normas sean revisados cuando el marco jurídico es insuficiente para satisfacer derechos humanos o principios democráticos; el *amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales, y la obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

5. Se pretende eliminar a las minorías parlamentarias

Las tres fuerzas políticas mayoritarias, que han negociado en la opacidad la reforma electoral, buscan eliminar, a través del umbral del 3% de la votación válida, a las fuerzas políticas minoritarias. También, la prohibición a los partidos políticos de nueva creación para que puedan coaligarse (artículo segundo transitorio de la propuesta) ahonda en la lógica de eliminación jurídica —artificial— de las fuerzas políticas minoritarias. Los cauces de representación minoritaria quedan cancelados. Las minorías en México no tendrán representantes en el Congreso de la Unión.

6. No se toca a los medios electrónicos ni a los empresarios

No se acompaña la reforma constitucional electoral ni las leyes secundarias electorales con las leyes que regulen el derecho de réplica o la publicidad gubernamental. También se mantiene la connivencia entre la clase empresarial y los partidos porque no se deroga el financiamiento privado.

Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance

de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el derecho constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos, y las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida —tal vez no de manera mecánica pero sí determinante— condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

7. Es una reforma negociada en la opacidad por tres fuerzas políticas mayoritarias

Es decir, es una reforma que no tomó en cuenta a la sociedad, a los académicos, a los partidos minoritarios ni a los sectores alternativos al *status quo*. Su negociación se realizó en sedes extraparlamentarias con intervención del Ejecutivo federal. El papel del constituyente permanente quedó totalmente desdibujado porque el debate y la deliberación, en sede parlamentaria, fue casi inexistente. El alcance y profundidad de la reforma no fue acordado por los legisladores sino por dirigentes partidarios con participación de funcionarios de la Secretaría de Gobernación y de la Consejería Jurídica. Éstos simplemente acataron las decisiones de las dirigencias de los tres partidos mayoritarios y del Ejecutivo.

8. Es moneda de cambio de la reforma energética

El PAN la exigió a cambio de la reforma energética. Es una reforma que tiene precio. No descansa en fundamentos sociales y políticos legítimos sino en un trueque. Para el gobierno de Peña Nieto no hay reforma más importante que la energética. La electoral era secundaria y se subordinó a aquélla.

9. No es una reforma legítima

El haber excluido a sectores sociales y políticos relevantes —como a los indígenas, zapatistas, partidos minoritarios, disidencia magisterial, etcétera— no contribuirá a la legitimidad del régimen ni a su gobernabilidad. Será el marco para nuevos conflictos preelectorales y poselectorales. En breve tiempo estaremos discutiendo una nueva reforma político electoral.

10. Es una reforma que coadyuva a mantener el modelo de desarrollo neoliberal

No se propone en el dictamen un nuevo tipo de régimen político que elimine los vestigios autoritarios prevalecientes, no se amplían los canales de la democracia participativa, no se democratiza a las instituciones electorales. Es una reforma electoral compatible y auxiliadora del injusto modelo de desarrollo que perpetúa el régimen de corrupción y privilegios hoy imperante.

Mi conclusión es que las reformas constitucionales del último año —incluyendo la electoral de éste—, más las de los cuatro sexenios anteriores, han ido conformando un nuevo régimen, no solo político o económico sino jurídico. La mayor parte de esas reformas constitucionales: en materia educativa, en telecomunicaciones, fiscales, electorales, energéticas, penales, etcétera, no tienen nada que ver con los significados y alcances sociales y nacionales de la Constitución de 1917.

La Constitución de Querétaro fue consecuencia de la Revolución. Las normas previstas en su articulado, principalmente los artículos 3o., 27 y 123 de esa carta, imprimieron un sentido social y nacional al ordenamiento jurídico pero también a la vida política, económica y social del país. Es verdad que esa Constitución prohijó el hiperpresidencialismo mexicano y con ello también fundamentó en nuestro país el régimen autoritario del siglo XX.

Los significados sociales y nacionales de la Constitución de 1917 comenzaron a trastocarse y menoscabarse en los años ochenta. El neoliberalismo económico produjo cambios en la manera de entender el constitucionalismo mexicano. En el sexenio de Salinas de Gortari el régimen jurídico de la tierra, el sentido social y nacional de la educación, las relaciones iglesias-Estado, la soberanía y autodeterminación económica del país, fueron sustituidas por principios y reglas que han minado las bases del Estado-nación y la estructura jurídica del Estado de bienestar.

En los sexenios posteriores, de Ernesto Zedillo a Calderón, se acentuaron la visión neoliberal y se profundizó en el desmantelamiento de los derechos económicos, sociales y culturales en nuestro país. Esos gobiernos sistemáticamente arrasaron con la independencia nacional. El Estado mexicano ha cedido soberanía económica, política y jurídica vía los acuerdos comerciales y de seguridad nacional. México es hoy en día menos independiente y soberano que en el pasado, y los derechos sociales de los mexicanos son cada vez más endeble: la autoridad privilegia a la educación privada sobre la pública, el gobierno alienta el *outsourcing*, los sindicatos independientes son debilitados, se privatiza la electricidad, los hidrocarburos, el agua, las costas y playas, la brecha de desigualdad social se extiende, y millones de jóvenes carecen de esperanza porque no tienen acceso al empleo ni a la educación pública superior.

El gobierno de Peña Nieto, más que ningún otro, y superando a los anteriores, ha promovido un haz de reformas constitucionales, en donde los rasgos neoliberales y antisociales de la Constitución se exponen descaradamente. Nuestra Constitución no es más lo que fue. Hoy en día, sus elementos sociales y nacionales se han disminuido formalmente y, en los hechos, me refiero a la aprobación de leyes secundarias por el Congreso y a la interpretación de los principios constitucionales por los tribunales, se carece de todo sentido nacional y social. Por el contrario, jurídicamente son defendidas las tesis del neoliberalismo en su versión local.

La elite política y económica considera que las reformas estructurales nos modernizan y nos colocan en una situación de entendimiento con los países del primer mundo y con los organismos financieros internacionales. Desde luego que no se trata solo de una percepción o de un proyecto político y jurídico sino de intereses económicos. Con cada reforma estructural, esa elite económica y política local gana en la misma medida que la sociedad pierde. Los políticos del país de los partidos mayoritarios acceden y se mantienen en el poder porque a los intereses de la hegemonía mundial y local les conviene. Los empresarios del país ganan aunque quedan subordinados al poder de las grandes transnacionales del mundo.

Se podría pensar que en el proceso constitucional que ha impuesto el neoliberalismo al menos hemos incrementado nuestros niveles de democracia. Esa creencia es errónea porque en los asuntos que importan los ciudadanos no participan. Los ciudadanos no participan aprobando los tratados comerciales o de seguridad que nos supeditan a intereses foráneos. A los ciudadanos no se les pregunta si están de acuerdo en la privatización de los recursos naturales.

Los ciudadanos exclusivamente participan en procesos electorales para elegir representantes donde los resultados son definidos de antemano por el poder mediático y económico como ocurrió en el proceso electoral federal de 2012.⁵ La democracia en México es una mascarada que sirve para legitimar la injusta distribución de la riqueza y las desigualdades sociales del país.

Algunos sectores representados por las organizaciones no gubernamentales estiman que algunas políticas públicas son diferentes a las del pasado, tales como la agenda de género o la de los derechos de las personas con preferencias sexuales distintas. Coincido con ellos solo en parte, dado que las agendas que prosperan son las que no ponen en riesgo la estructura del poder económico en México y en el mundo.

En este sentido, la Constitución “renovada” por las reformas estructurales nos ha alejado del ideario original. Lo anterior no se señala exclusivamente para saberlo, sino para plantear, ya sea el regreso a los sentidos sociales y nacionales de 1917 o, para proponer una nueva Constitución, que por una parte recupere los sentidos sociales y nacionales del 17 y que al mismo tiempo democratice las relaciones de poder.

III. Características de las reformas electorales secundarias⁶

La reforma electoral que estamos conociendo es producto del capricho del dirigente del PAN, Gustavo Madero. Él presionó al PRI para que a cambio de la reforma energética se diseñara un órgano electoral nacional con competencia para organizar todas las elecciones del país. La presión de los gobernadores del PRI en contra de la propuesta de Madero produjo el híbrido llamado INE que se plasmó en la reforma constitucional político-electoral y que ahora se desarrolla en la legislación secundaria.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, como es costumbre inveterada en el Congreso de la Unión, no fueron producto de un trabajo en y de comisiones parlamentarias que respetara los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso y en los Reglamentos. Los dictámenes que conocieron los plenos de ambas cámaras del Congreso fueron el resultado de

⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.

⁶ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

una mesa denominada “de trabajo” en donde participaron los partidos mayoritarios con exclusión de los minoritarios, y en donde prevaleció la opacidad, pues esas negociaciones y acuerdos no se ventilaron ni desahogaron públicamente —con luz y taquígrafos y en presencia de los medios de comunicación—. Además, en esos trabajos participó, de manera totalmente inconstitucional, invadiendo las competencias de este Senado, el consejero jurídico de la Presidencia de la República y el subsecretario de gobernación, Solís Acero.

Los llamados dictámenes que dieron lugar a ambas leyes no resisten procedimentalmente la validez jurídica que debieran poseer porque en ellos está la intrusiva y anticonstitucional mano e influencia del Ejecutivo. Sus vicios de origen y la negación de la deliberación parlamentaria ante las instancias competentes del Congreso —las Comisiones—, anulan la naturaleza jurídica de estos instrumentos. Además, en el caso de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Comisión Permanente no fue convocada para discutir ese ordenamiento, con lo que lo aprobado por el Congreso de la Unión a ese respecto es nulo jurídicamente.

En cuanto al fondo, ambas leyes generales, no atienden los vicios de nuestro sistema electoral que son esencialmente dos: 1) la inequidad electoral que el duopolio televisivo produce, y 2) el empleo del dinero de los presupuestos públicos, privados e ilícito para comprar y coaccionar el voto. Las leyes generales aprobadas no garantizan los principios del párrafo segundo del artículo 41 constitucional, esto es, que las elecciones deben ser libres y equitativas para ser consideradas democráticas y válidas.

Es ya casi un lugar común señalar, por los opinadores oficiales, que en México concluyó la transición democrática, y que la consolidación democrática nacional, requiere de reformas que vayan más allá de lo electoral. En los procesos electorales federales de 2006 y de 2012, quedó evidenciado que los poderes fácticos controlan el sistema electoral, que influyen en él a través del empleo ilegal del dinero y de los medios de comunicación electrónica del país, en especial de la televisión, que concentra más del 90% del espectro radioeléctrico, los que promovieron en ambos casos una candidatura presidencial en detrimento de las otras. Los procesos federales de 2006 y 2012 vulneraron los principios del artículo 41 de la Constitución y fueron procesos fraudulentos.

De acuerdo al segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución una elección para que sea democrática en nuestro país debe satisfacer tres principios: ser libre, auténtica y periódica. En ese sentido, el papel de la legislación secundaria es desarrollar esos principios y habría que ver si la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo hace. ¿Qué

es una elección libre? Es aquella en donde los ciudadanos emiten su voto teniendo a su disposición toda la información relevante en la sociedad. En México, la concentración del espacio radioeléctrico en el duopolio televisivo lo impide. La información de la que disponen los ciudadanos para votar es la del *status quo*, nunca la información y las opiniones de las voces alternativas opuestas al *status quo*, nunca vemos y escuchamos en la televisión o en las cadenas de radio la visión de los dirigentes y militantes de Morena, la del zapatismo, la de los sindicatos independientes, la de la coordinadora de los maestros, la de las organizaciones no gubernamentales críticas. Cuando aparecen esas voces y puntos de vista en los medios electrónicos es para descalificarlas. La legislación electoral secundaria aprobada no acaba o termina con el duopolio televisivo y en ese sentido no contribuye a propiciar condiciones de libertad en el sufragio.

La libertad de la elección significa también que el voto se emita sin ser comprado ni coaccionado. Según el informe de Alianza Cívica, una organización de observación electoral que ha participado en los procesos electorales de nuestro país realizando esa labor desde los años ochenta del siglo pasado, en el proceso electoral de 2012, se compró y/o coaccionó casi el 30% de los votos. Una elección no es libre si el voto se entrega a cambio de cosas o se coacciona con programas sociales. ¿Cómo enfrenta la legislación secundaria en este dictamen la compra y coacción del voto, y el uso de los programas sociales con fines electorales? La respuesta de la legislación electoral secundaria es mediocre: se van a permitir ciertos utilitarios, es decir, se seguirán entregando cosas durante las campañas. En cuanto al abordaje de la compra y coacción del voto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no estimula medidas preventivas, *a priori* y concomitantes, para enfrentar la compra y coacción del voto. Se quiere hacer frente a este fenómeno exclusivamente con medidas coercitivas —quejas administrativas y denuncias penales—. Es decir, la legislación secundaria de instituciones y procedimientos electorales no desarrolla democráticamente el principio de libertad electoral.

En cuanto al uso corporativo y clientelar de los programas sociales, el tratamiento de la legislación es puramente coactivo, pero no existen medidas preventivas ni de actuación de la autoridad electoral de manera permanente frente a las autoridades de los tres niveles de gobierno que administran esos programas con el fin de prevenir y evitar el uso electoral de esos programas. La autoridad electoral estará inerte ante este fenómeno que se seguirá presentando y podrá solo actuar si existe una denuncia o una queja pero, siempre y cuando, venga acompañada con pruebas fehacientes. Con el nivel de 97 o 99% de impunidad que existe en el país como

lo ha señalado American Rights Watch, gran parte de esas quejas y denuncias serán declaradas improcedentes o serán desechadas, tal como ocurrió en los procesos electorales de 2006 y 2012, entre otras cosas, porque la autoridad electoral de este país no tiene un compromiso con la averiguación de la verdad, no investiga los hechos, y considera que en esta materia de derecho público debe prevalecer el principio dispositivo del derecho privado en donde son las partes las que deben ofrecer las pruebas.

La Constitución determina también que la elección para ser democrática debe ser auténtica, es decir equitativa, sin embargo, la propia Constitución y la ley electoral secundaria establecen diseños inequitativos de reparto de financiamiento público y de tiempos en radio y televisión, se aplica la regla 70-30, es decir, el 70% del financiamiento o de los tiempos del Estado se distribuye a los partidos que obtuvieron más votos en la pasada elección y el 30% es el que se reparte de manera igualitaria. Con esa regla de distribución, que no es 50%-50%, de entrada las condiciones de competencia para los partidos minoritarios y candidatos independientes son desiguales, son inequitativas.

Si además, a este análisis formal y jurídico, se incorpora el análisis político y se señala que el duopolio televisivo suele estar con alguno de los candidatos del *establishment* y no con los que representan las visiones alternativas de país, las condiciones de lucha electoral son claramente inequitativas. Si también adicionamos a nuestro estudio el papel del dinero privado y público ilegal en las campañas, que según Luis Carlos Ugalde, en un estudio de 2013 patrocinado por la Fundación Espinosa Yglesias,⁷ representa cuatro veces el dinero del financiamiento legal en las campañas, en México no hay posibilidades de elecciones equitativas. ¿Hace algo la legislación secundaria a ese respecto? Hace muy poco, porque mantiene el financiamiento privado y porque la autoridad electoral carece de competencias para fiscalizar al gobierno federal y a los gobiernos de los estados para que no distraigan recursos del presupuesto público para las campañas, y eso que no me refiero al dinero de procedencia ilícita, el que surge del crimen organizado.

La legislación secundaria electoral debiera ser y estar para desarrollar los principios del artículo 41 de la Constitución, no para desentenderse de ellos o limitar el alcance maximizador de los mismos.

Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de

⁷ Ugalde, Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013.

derecho hacen imposible que hablemos de una democracia en México. Además es empobrecedor para cualquier sociedad pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista. La democracia es sobre todo un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.

En estas condiciones, sostener que México ha llegado al fin de su transición democrática, entraña, además de reducir el concepto democrático, no entender que la democracia no es capaz de pervivir sin un Estado constitucional de derecho y sin la garantía efectiva de los derechos fundamentales, sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales, elementos que se deben concebir dentro de un proceso evolutivo, esto es, nos podemos referir a diferentes niveles de profundidad y de calidad tanto del Estado constitucional de derecho como del número y garantías de los derechos humanos. La insuficiencia de la democracia en México, por tanto, exige repensar nuestro Estado.

Sin embargo, no quiero en esta exposición ir tan lejos, simplemente veamos algunas reglas de la legislación secundaria electoral que se contienen en estos dictámenes, que hacen que éste sea inaceptable:

- 1) Se propone un esquema de prorrateo de gasto, en el artículo 83 de la Ley General de Partidos, confuso, difuso y obtuso, mismo que será fuente de conflictos interpretativos y de tratos desiguales entre los candidatos y precandidatos a los cargos de elección.
- 2) Se propone en el artículo 72.1 b) de la Ley General de Partidos, que el gasto de la estructura electoral durante las campañas se entienda como gasto ordinario y no gasto de campaña, con ello se volverá a simular el respeto a los topes de gasto de campaña y se institucionalizará además de manera permanente el clientelismo.
- 3) La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece ninguna regla de transparencia durante los procedimientos de fiscalización que realizará la Comisión de Fiscalización —artículo 198 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—. Solo es público el dictamen y el procedimiento al final del mismo. En una democracia —Aulis Aarnio— tanto los resultados como los procedimientos deben ser públicos en tiempo real.
- 4) Aunque la Constitución estableció causales de nulidad electoral, la legislación electoral añade tantos requisitos y condiciones —que sean determinantes, graves y dolosas— que esas causales de nulidad

- serán impracticables (artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).
- 5) Las causales de asunción de un proceso electoral harán casi imposible la atracción de procesos electorales locales por el Consejo General del INE —artículos 120 y 121 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—.
 - 6) Los gobernadores no se han ido de los procesos electorales, seguirán controlando la legislación electoral local, si tienen la mayoría de su partido en el Congreso Local. Además controlarán, entre otras vías, a los órganos electorales locales vía el presupuesto y la fiscalización de esos recursos a través de sus órganos superiores de fiscalización en los Estados.
 - 7) La legislación electoral secundaria no considera que los fines del Instituto Nacional Electoral constituyen facultades genéricas —artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—. Si se aceptara lo que aquí propongo, la autoridad electoral tendría más competencias para cumplir con los principios de elecciones libres y auténticas. Sin embargo, en el dictamen se escoge el principio de legalidad formalista y decimonónico.
 - 8) Los candidatos independientes estarán en posiciones de desventaja frente a los candidatos de los partidos, simplemente en las reglas que se proponen para acceder a una candidatura —libro séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—.
 - 9) Los mexicanos que viven en el extranjero son mexicanos de segunda porque tienen menos derechos políticos que los mexicanos que viven en el territorio nacional. Solo podrán votar por presidente y por senadores, no por diputados federales y no en las consultas ciudadanas que se celebren en elecciones intermedias —artículo 329 y ss. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—.
 - 10) No se promocionan los debates entre los candidatos, la competencia electoral sigue “spotizada”.

Estas y otras razones, como el hecho de que el Consejo General del INE esté dominado por el PRI y haya sido producto del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios, más el convencimiento de que el sistema electoral secundario que se aprobó en la legislación secundaria electoral, no contribuirá a generar elecciones libres y auténticas, hace necesario volver a repensar el sistema electoral para construir uno que sí promueva la democracia.

IV. Características de la Ley General de Partidos

Según encuestas como las de Latinobarómetro y el Informe País, los partidos mexicanos carecen de credibilidad. No cuentan con el respeto de los ciudadanos. No hay entidades más repudiadas por los ciudadanos mexicanos que los partidos.

Ese profundo repudio y rechazo tiene su origen en el fraude que los partidos realizan en contra de los ciudadanos, sus derechos y aspiraciones. Ese profundo malestar tiene razones:

- 1) Los dirigentes traicionan los principios ideológicos que constan en los documentos básicos de los partidos. Sus documentos constitutivos señalan principios que deben observar sus dirigentes y en la realidad éstos obran de otra manera y, en ocasiones, en oposición a ellos. Al hacerlo, traicionan a sus militantes y a los ciudadanos que votan por esos principios ideológicos.
- 2) Los partidos según el artículo 41 constitucional deben destinar un 3% de su financiamiento público para promover la capacitación y educación cívica de sus militantes y afiliados, y no cumplen a cabalidad con las obligaciones tendentes a construir ciudadanía.
- 3) Los partidos son franquicias de las que gozan sus dirigentes con exclusión de los ciudadanos.
- 4) Los dirigentes de los partidos no rinden cuentas a los ciudadanos de sus actos y son impunes por ello, quedan sin sanción por las responsabilidades en que incurren por desviar los fines constitucionales y legales de los partidos.
- 5) Los partidos en el gobierno no garantizan el interés general sino los intereses de los poderes fácticos.
- 6) Los partidos de oposición no son oposición ni al gobierno ni a los poderes fácticos. Los de oposición parecen partidos del gobierno al servicio de los grandes intereses económicos y mediáticos.

En México existe una partidocracia incapaz de cumplir los fines que establece el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de la Constitución.

Según esa norma, los partidos —entidades de interés público— tienen estos fines:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.

- Hacer posible a los ciudadanos el acceso al poder de acuerdo a sus programas, principios y estatutos.

¿Cumplen los partidos estos fines?

No, porque:

- 1) En los estados los partidos son cooptados por los gobernadores que compran con dinero a sus dirigentes.
- 2) A nivel nacional son cooptados sus dirigentes por los poderes fácticos: económicos y mediáticos.
- 3) Son maquinarias para distribuirse cargos, presupuestos públicos y financiamientos.
- 4) No velan por el interés general. Ni siquiera velan por los intereses ideológicos que constan en sus documentos básicos como ya hemos asentado.

Me pregunto si la nueva ley de partidos resuelve estos problemas y soluciona el problema de divorcio entre partidos y ciudadanos. Si la ley de partidos resuelve la corrupción que promueve la partidocracia hoy actuante y que se manifiesta, por ejemplo, en la inequitativa regulación de las candidaturas independientes. Si la ley de partidos logra realmente garantizar la democracia interna. Mi respuesta es no.

La Ley General de Partidos Políticos es un cuerpo normativo formal, sin pretensión de modificar la realidad, sin la intención de luchar en contra de la partidocracia que nos gobierna. Los dirigentes partidistas de nuestro país, comprueban por desgracia para los mexicanos, las tesis que en 1911 Robert Michels expusiera sobre la ley de hierro de la oligarquía en los partidos.⁸

El sistema de partidos mexicano no tiene remedio por el momento. Se requiere de una transformación total al sistema político para acabar con el lastre partidocrático. Ese cambio implicaría reducir:

- a) La influencia indebida de los poderes fácticos en la vida nacional mediante la derogación del financiamiento privado y la eliminación del duopolio televisivo.
- b) Promover en serio, no con las debilidades del actual ordenamiento, los mecanismos de democracia participativa y deliberativa.

⁸ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 2008.

- c) Lograr la realización o exigibilidad de los derechos sociales para erradicar la desigualdad económica y poder construir ciudadanía, con mexicanos, que no piensen exclusivamente como ahora, en solo lograr la subsistencia diaria sino con unos que critiquen, participen y supervisen la actuación de sus gobernantes.

La Ley General de Partidos es un cuerpo de normas hueco e insuficiente para cambiar la realidad vigente de los partidos, realidad que aleja a los ciudadanos de los asuntos públicos, tal como se observa en todas las instituciones del Estado.

V. La democracia participativa que merecemos

La sociedad civil debe contar con instrumentos jurídicos para participar y deliberar activamente en los asuntos públicos, además de ejercer la supervisión y vigilancia a las autoridades⁹ y las reformas electorales y políticas aprobadas no lo hacen. Estas armas consisten, aunque no solo, en instrumentos de democracia semi directa, entre otros:

El presupuesto participativo para que los ciudadanos y no solo los poderes constituidos participen en su elaboración y aprobación.

La revocación de mandato para sustituir democrática y legalmente a los gobernantes ineficaces, ineficientes y corruptos.

La afirmativa ficta para que ante la no respuesta de las autoridades en tiempo y forma a las peticiones y acciones de los ciudadanos, éstas sean sancionadas con la respuesta favorable a los ciudadanos por el simple transcurso del tiempo.

La auditoría social para que los ciudadanos directamente o por medio de sus organizaciones estén presentes en todos los tramos de decisión y control de la gestión pública, en todos los poderes, órganos e instancias.

La iniciativa ciudadana para que cada ciudadano en lo individual o colectivamente pueda promover iniciativas de reforma constitucional, legal o de cualquier índole ante las instancias legislativas y gubernamentales.

La gestión y autogestión social para reconocer los procesos autónomos de organización social y económica de los ciudadanos.

El referéndum para que las reformas a la Constitución, a los tratados y a las leyes generales y reglamentarias sean aprobadas por los ciudadanos.

⁹ O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.

El plebiscito para que la voluntad ciudadana sea consultada por las autoridades, a petición de los ciudadanos o por las autoridades sin los requisitos constitucionales y legales ahora existentes.

El derecho de audiencia pública para que la autoridad sea sensible a las reivindicaciones y reclamos sociales, y para que se genere la cultura política y jurídica que haga imprescindible la participación social en la validez de las decisiones de autoridad.

La consulta ciudadana simplificada para conocer el sentido de la opinión pública y ciudadana sobre temas fundamentales de la agenda nacional.

El derecho de voz ciudadana en los cabildos para que las decisiones en los municipios recojan la opinión de los principales implicados en los asuntos públicos.

Las acciones colectivas y de tutela para proteger jurisdiccionalmente todos los derechos económicos, sociales y culturales y garantizar todos los derechos colectivos y difusos.

La acción popular de inconstitucionalidad para que cualquier ciudadano pueda reclamar la inconstitucionalidad de reformas a la Constitución, tratados, leyes y reglamentos sin tener que acreditar interés jurídico o legítimo alguno.

La acción ciudadana de inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder para que los mandatos de la Constitución sean una realidad.

La resistencia, desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que los derechos ciudadanos sean garantizados cuando las instituciones y el marco jurídico son insuficientes para satisfacerlos.¹⁰

El amicus curiae para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales.

La obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

La reforma constitucional en materia política publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012 estableció —artículos 35, 36 y 71 de la Constitución— tímidamente tres instrumentos de democracia participativa: las candidaturas independientes; la consulta ciudadana que se veda en algunas materias y que para ser convocada por los ciudadanos se exige el 2% de los inscritos en el listado nominal de electores, y la iniciativa legislativa ciudadana que para ser ejercida requiere del 0.13%

¹⁰ Vitale, Ermanno, *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional*, Madrid, Trotta, 2012.

de la lista nominal de electores. Es evidente que se trató de una reforma constitucional minimalista en materia de democracia participativa que no provee a los ciudadanos de suficientes armas e instrumentos jurídicos para exigir el cumplimiento de derechos o para salvaguardar los contenidos de la Constitución. En una reforma constitucional previa al artículo 17 de la Constitución —*Diario Oficial* del 29 de julio de 2010— se incorporaron las acciones colectivas que tampoco permiten un ejercicio amplio de la legitimación procesal activa porque solo proceden en el ámbito federal y para algunas materias relacionadas con el derecho al consumidor y en otros limitados temas, pero que no constituyen un medio eficaz para garantizar todos los derechos colectivos ni los derechos económicos, sociales y culturales. Ni en la reforma constitucional en materia de amparo —*Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2011— ni en la Ley de Amparo de 2013 quedó suficientemente claro el alcance que tendrá el amparo colectivo. Por lo anterior, estimamos que los medios de democracia participativa o semi directa en México son muy reducidos para que los ciudadanos puedan participar, vigilar y pedir cuentas sobre todos los asuntos públicos.

Los medios de democracia participativa en su diseño y ejecución no deben ser administrados por alguno de los poderes tradicionales, sino por órganos efectivamente autónomos y bajo la propia supervisión ciudadana. A los mecanismos de democracia semi directa deben agregarse otros, tal como la posibilidad de que sectores sociales puedan proponer ante las Cámaras del Congreso comisiones especiales, ya sea de investigación o de otro género. En la planeación, programación e implementación de políticas y programas públicos debe considerarse legalmente la intervención de la sociedad en cada una de las etapas del procedimiento. En el ámbito del Poder Judicial, se deben prever, la protección de intereses difusos o colectivos, la derogación del concepto “interés jurídico” en los litigios de naturaleza pública o que no atañan a intereses privados y, desde luego, la participación de los ciudadanos en los procesos de designación de las titularidades judiciales y de órganos autónomos más importantes. Las medidas anteriores en los tres poderes y en los órganos constitucionales autónomos, deben venir acompañadas por normas de acceso a la información y transparencia más amplias que las actuales. Sobre todo, la necesaria transparencia en los procedimientos administrativos, legislativos, judiciales y en los de los órganos autónomos, pero también en los sindicatos, partidos, organismos empresariales, ejidos, y en los poderes fácticos como los medios de comunicación electrónica, así como en los monopolios y grandes empresas del país.

La sociedad civil debe contar con otros medios de control, tales como los ombudsmen sociales, las diferentes vías de movilización social, y con la garantía de que se respetaran formas de protesta social como resistencia, la desobediencia civil y la objeción de conciencia.¹¹ De lo que se trata es que la sociedad civil siempre cuente con armas, de preferencia jurídicas para supervisar, vigilar y controlar a las instituciones y a sus responsables. La idea es que la sociedad civil promueva condiciones más participativas y deliberativas en el mundo institucional y social. Se pretende generar un debate sobre cuestiones tales como: los mandatos imperativos, que pueden favorecer políticas deliberativas y obligar a la comunidad a llegar a un acuerdo sobre lo que se va exigir a sus mandatarios; de insistir en la representación por grupos, dado que puede ser una forma de resolver problemas sociales o económicos que parecen irresolubles; obligar a los medios de comunicación a ocuparse de cuestiones de interés público y de hacerlo confrontando varios puntos de vista; subsidiando expresiones o voces no escuchadas por ser minoritarias, y poniendo a su alcance de forma gratuita a los medios de comunicación electrónica para ventilar sus puntos de vista; consultar a los sectores afectados como los indígenas antes de la aprobación de políticas públicas o leyes; descentralizando decisiones, etcétera.¹² En este sentido, las políticas de género o respecto a minorías deben tener prioridad para generar más condiciones participativas y deliberativas en los diferentes mundos de vida.

VI. La participación del INE en las consultas, iniciativas ciudadanas y candidaturas independientes

El derecho a la consulta se encuentra previsto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución. Nuestra ley fundamental indica algunos principios sobre las consultas, por ejemplo, deben versar sobre temas de trascendencia nacional, las convoca el Congreso de la Unión, las pueden solicitar los ciudadanos —el 2% del listado nominal de electores— además del Ejecutivo y de los legisladores, la consulta puede ser vinculante si participa más del 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón electo-

¹¹ Falcón y Tella, María José, *La desobediencia civil*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2000, y Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio, *La desobediencia civil en el Estado Constitucional democrático*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 1999.

¹² Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix, “Democracia representativa y virtud cívica”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 105, septiembre de 2000, pp. 69-75.

ral, se excluyen algunas materias de la consulta como la fiscal, el órgano electoral nacional debe organizar la consulta, la cual se realiza el día de la jornada electoral, entre otras.

Al aprobarse la reforma constitucional que reconoció el derecho a la consulta se señaló en un artículo transitorio que el Congreso de la Unión tenía un año para aprobar la ley secundaria. La Ley Federal de Consulta Popular se aprobó el 27 de febrero de 2014 y se publicó el 14 de marzo del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*.

El hecho anterior —la violación del plazo para aprobar la ley secundaria— como el señalamiento constitucional para que las consultas se realicen el día de las elecciones, propiciaron dos preguntas en los medios de comunicación y en el debate político: 1) ¿puede realizarse una consulta aunque no exista ley secundaria que la regulara?, y 2) ¿pueden las consultas celebrarse en día distinto al de las elecciones?

La primera pregunta tiene relación con el carácter o naturaleza de la Constitución. Si la Constitución es una norma y no solo un documento político, consideramos que la Constitución puede aplicarse directamente aunque no haya ley de desarrollo, pues la Constitución tiene fuerza normativa y no requiere de ley secundaria que le permita ser aplicada. La historia constitucional de nuestro país nos brinda algunos ejemplos a ese respecto, y aquí señalo dos: 1) cuando en el siglo XIX un juez federal concedió el primer amparo no existía aún una ley de amparo de carácter secundario, el derecho al amparo estaba reconocido solo en la Constitución y, sin embargo, el juez que otorgó el amparo estimó que bastaba que la Constitución reconociera ese instrumento procesal para que fuese ejercido y utilizado por las personas; 2) el otro ejemplo es del siglo XX y tiene relación con la jurisprudencia que establece que aunque un reglamento no contemple la obligación de la garantía de audiencia, la autoridad que pueda afectar a un gobernado tiene que respetarla y garantizarla, es decir, independientemente de la existencia o no de disposiciones secundarias que digan cómo debe ventilarse y desahogarse la garantía de audiencia, ésta tiene que ser respetada por las autoridades por tratarse de un derecho constitucional.

Es verdad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no siempre ha sido consistente en la aplicación directa de la Constitución. Sin embargo, después de la reforma al artículo primero de la Constitución del 10 de junio de 2011 —reforma en materia de derechos humanos— existe el mandato para que todas las autoridades respeten y garanticen los derechos fundamentales, y el derecho a la participación política mediante consultas es un derecho fundamental reconocido en el artículo 35, frac-

ción VIII, de la Constitución, y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La segunda pregunta, sobre si puede celebrarse la consulta en día diferente al de la jornada electoral, estimamos que debe ser contestada afirmativamente. La consulta, al tratarse de un derecho fundamental exige ser maximizada y, tal como establece el párrafo segundo del artículo primero de la Constitución, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia —principio *pro homine*—.

La Constitución es un ordenamiento que no puede exclusivamente interpretarse gramaticalmente, la Constitución debe ser interpretada de tal suerte que las normas y principios que contiene se realicen en la mayor medida posible para acortar la distancia entre la norma (el deber ser) y la realidad (el ser). La Constitución es el marco que puede justificar la existencia del Estado y del orden jurídico de un país, siempre y cuando su interpretación y aplicación tenga como propósito posibilitar la realización efectiva de los derechos fundamentales y de los principios democráticos de los ciudadanos. Una interpretación o entendimiento diferente deslegitima al Estado y al orden jurídico y hace a la Constitución un simple instrumento al servicio del poder.

El derecho a la consulta previsto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución, desde nuestro punto de vista, sí procede respecto a la reforma constitucional en materia energética. Las razones son las siguientes:

Primero. El numeral 3 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución precisa las materias que no pueden ser objeto de consulta y en esa norma no se establece que los principios de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución no puedan ser objeto de ella. Según la Constitución no serán objeto de consulta las siguientes materias: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Lo anterior significa, *a contrario sensu*, que todas las materias no especificadas por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución, pueden ser objeto de consulta incluyendo a las normas constitucionales no restringidas.

Segundo. Se dice que una consulta no aplica para normas aprobadas y que solo podría aplicar para normas que podrían aprobarse. Ese argumento no tiene asidero constitucional porque la Constitución no se

pronuncia expresamente sobre ello. Es más, sostener ese punto de vista, implica realizar una interpretación constitucional restrictiva y regresiva, contraria a los párrafos segundo y tercero del artículo primero de la Constitución. De acuerdo a nuestra Constitución, en la interpretación de los derechos fundamentales —el derecho de participación ciudadana en una consulta es un derecho fundamental— se debe proteger en la mayor medida posible a las personas y la interpretación de las normas que afecten derechos fundamentales tiene que ser progresiva y maximizadora de los derechos fundamentales. Por lo que, establecer restricciones que la Constitución no prevé, implica vulnerar la Constitución, principalmente el principio de interpretación *pro homine*.

Tercero. Se sostuvo que la consulta no puede tener carácter revocatorio. Nuevamente con este falaz argumento se está trastocando el orden constitucional. Los derechos fundamentales no están sujetos al regateo político. Son, como dijo Ronald Dworkin, cartas de triunfo. En este sentido, si la Constitución no restringe o limita la consulta, y no prohíbe que sea revocatoria, el intérprete no puede agregar regulaciones que reduzcan los significados constitucionales.

Cuarto. Se dice que la consulta energética violaría el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la Constitución y que ésta no puede ser vinculante para las legislaturas locales. A este respecto decimos que los preceptos constitucionales entre sí deben interpretarse como partes integrantes de un todo que se conoce como bloque de constitucionalidad. En ese bloque, el artículo 135 de la Constitución no elimina al artículo 35 de la carta magna ni viceversa. Ambas normas deben interpretarse armónicamente, de suerte que se maximicen los derechos fundamentales de las personas y los principios democráticos tutelados en la Constitución. No debe perderse de vista que el fin de las instituciones y su única legitimación es la de proteger y garantizar los derechos fundamentales. La reforma del año 2012 que estableció la consulta popular incorpora una exigencia de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades. El numeral 2 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución dice: “Cuando la participación total corresponda, al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes”. Lo anterior entraña que todas las autoridades, de darse el supuesto de 40% de participación ciudadana en la consulta, están obligadas por su resultado, incluyendo al órgano revisor de la Constitución, que es un poder derivado y no primario, dado que ni es el Constituyente originario ni en él reside

plenamente la soberanía popular, que le corresponde en exclusiva al pueblo como reza el artículo 39 de la carta magna.

Adicionalmente, el derecho a la consulta, sobre todo, cuando es ejercido por los ciudadanos, es un derecho de carácter constitucional que no puede ser limitado por la ley. La legislación secundaria no podría establecer restricciones o limitaciones a este derecho ciudadano superiores a las que contempla ya la Constitución. Los ciudadanos, como ya lo hemos señalado en otro momento, pueden ejercer su derecho a la consulta aunque no exista ley secundaria, pues los derechos fundamentales contemplados en la Constitución son directamente aplicables y obligatorios para todas las autoridades, incluyendo en ellas, al órgano revisor de la Constitución.

La Ley Federal de Consulta Popular publicada el 14 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* contiene limitaciones y restricciones al derecho a la consulta ciudadana. Esta figura, al igual que las de candidatura independiente y de iniciativa legislativa ciudadana, es consecuencia de la tímida reforma constitucional de 2012 que estableció algunas figuras de democracia semi directa. Las normas secundarias que se han ido aprobando en el Congreso limitan más que la Constitución el acceso de los ciudadanos a estos medios participativos.

En particular, la consulta popular sobre la reforma energética se ha visto torpedeada por la ley federal. Vemos por qué ha sido así: 1) contempla requisitos para la consulta que la fracción VIII del artículo 35 de la carta magna no establece, por ejemplo, restringe a los mexicanos que viven en el extranjero su derecho a la participación en consultas cada seis años. La ley va más allá de la Constitución; 2) la consulta ciudadana exige para poder convocarse el cumplimiento de distintos requisitos, entre otros, presentar un aviso de intención, obtener firmas de ciudadanos en los formatos que indica la ley, y otros más, contemplados en el ordenamiento, que demuestran que la figura jurídica de la consulta está diseñada para reducir y minimizar el peso de los ciudadanos en las decisiones que nos importan a todos; 3) no procede el trámite de la consulta que sea respaldada por los mismos ciudadanos cuando éstos rebasen el 20% de las firmas de apoyo, en cuyo caso solo procede la primera solicitud —artículo 12 de la ley—; 4) la consulta deberá presentarse por los ciudadanos a partir del primero de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral —artículo 13 de la ley—, y 5) el artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular —el que es abiertamente inconstitucional— incluye la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación casi al final del procedimiento, una vez que se han presentado las firmas de

los ciudadanos y se han verificado éstas por el Instituto Nacional Electoral, lo que constituye un requisito inconsecuente, absurdo en la lógica propia del procedimiento de consulta y que termina siendo una trampa que hace nugatorio el ejercicio de un derecho humano reconocido en la Constitución. El artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución no determina que la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre la constitucionalidad de la materia ocurra después de recabadas las firmas de apoyo y éstas hayan sido verificadas por el Instituto Nacional Electoral, solo indica que la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe realizarse antes de la convocatoria que realice el Congreso de la Unión. El artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular al colocar la intervención de la Suprema Corte hasta casi el final del procedimiento constituye un requisito que desalienta cualquier ejercicio de consulta ciudadana. Parece que el derecho humano a la consulta está diseñado en la Ley Federal de Consulta Popular para reducir y minimizar el peso de los ciudadanos en las decisiones que nos importan a todos.

Los requisitos constitucionales y legales para poder convocar una consulta popular obligan a los ciudadanos a emplear ingentes recursos organizativos, logísticos, administrativos, y económicos para poder convocar a las consultas populares cuyos resultados son totalmente inciertos. Tal parece que el ordenamiento jurídico conspira en contra de los derechos de participación política directa de los ciudadanos.

Existe la pretensión gubernamental y de los grupos parlamentarios mayoritarios, del PRI y del PAN, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no brinde certeza de antemano y resuelva dudas de manera previa al inicio de cualquier procedimiento de la consulta. Si esto es así, cualquier ejercicio ciudadano que se realice en aras de promover la consulta constituirá una burla para todos los habitantes del país.

En la hipótesis en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación no brinda certeza previa y no define si las consultas proceden en contra de reformas constitucionales, ésta esperará a que los ciudadanos realicemos todos los trámites y los procedimientos aplicando enormes esfuerzos sociales y organizativos, y antes de la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, dirá, como afirma el presidente de la Comisión de Energía del Senado, que existe uno o varios criterios que establecen que las reformas constitucionales no son susceptibles de control constitucional por razones sustantivas o materiales.¹³

¹³ El día de la discusión de la minuta sobre la Ley Federal de Consulta Popular en el Senado de la República —5 de marzo de 2014—, el presidente de la Comisión de Energía

La importancia de esta posición es que el senador declarante es el operador de la reforma constitucional en materia energética por parte del PRI y uno de los legisladores responsables de la redacción de la Ley Federal de Consulta Popular, ley que hace nugatorio el derecho de consulta. Igualmente deben rescatarse las declaraciones de los coordinadores parlamentarios del PRI en las cámaras de Diputados y de Senadores, los que han afirmado que el derecho a la consulta no procede en contra de la reforma constitucional energética, dando a entender que existe un acuerdo o arreglo con la Corte para hacer nugatorio este derecho humano.

En esa tesitura, la frustración social de los sectores sociales que respaldan la consulta será enorme, y considerarán que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha burlado de los ciudadanos y que se ha coludido con el resto de los Poderes de la Unión para hacerla impracticable. El sistema jurídico e institucional habrá demostrado que los caminos de la democracia participativa y deliberativa están cerrados para revertir una reforma constitucional.

Nosotros hemos considerado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe garantizar una interpretación conforme y *pro homine* del derecho a la consulta ciudadana, pues a partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* —principalmente los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la carta magna— y con apoyo también, entre otras, de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el expediente Varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla Pacheco, su engrose fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011) que delimitó el contenido del control de constitucionalidad y de convencionalidad en nuestro país, admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, y reconoció que éste debía ejercerse de oficio; que es obligatorio y no potestativo para todas las autoridades, interpretar el ordenamiento a la luz de los principios *pro homine* y *favor libertatis*, pido que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación maximice

en el Senado de la República textualmente dijo lo siguiente: “... La consulta popular no puede revertir una reforma constitucional ya realizada porque la única vía que existe para cambiar el texto a cualquier artículo de la Constitución Política Mexicana (sic) es mediante un nuevo procedimiento de reformar (sic) la Constitución... el Poder Judicial de la Federación no puede pronunciarse sobre la validez del contenido de la Constitución cuando un particular lo cuestiona mediante un amparo...”. A continuación el senador mencionado dejó en la Secretaría de la Cámara la copia de la tesis que se enuncia con el rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Décima Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, publicada el 7 de febrero de 2014).

los derechos políticos previstos en diversas disposiciones de la Constitución (artículos 1o., 13, 6o., 35, 39, 40 y 41, entre otros) y en los artículos 1o., 2o., 13, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que es parte de nuestro ordenamiento jurídico, según lo dispone el artículo 133 de la carta magna.

En una interpretación conforme, tal como lo ordena el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución, se debe atender a lo previsto en la Constitución, los tratados, las leyes y demás ordenamientos, para lograr la mayor efectividad del derecho humano o libertad de que se trate, con los mayores alcances posibles en términos de los principios *pro homine* y *favor libertatis*.¹⁴ La obligación del control de constitucionalidad y convencionalidad, no está sujeta a que las partes en un proceso o procedimiento lo soliciten, ese control debe ejercerse por las autoridades nacionales, con independencia de que las partes lo invoquen. Es un control no solo difuso —a cargo de diversas autoridades— sino un control de oficio, en donde la autoridad debe tener una participación proactiva aunque no haya instancia de parte, pues en este control prevalece el principio *iura novit curia*. En consecuencia, la Suprema Corte está obligada a promover y ampliar la garantía de los derechos a la participación política.

El derecho fundamental a la consulta popular no debe ser instrumento de fraude constitucional. El artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular contempla un procedimiento para la celebración de la consulta que es contrario e inverso al texto del artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución y con ello está actualizando el fraude a la Constitución y la invalidación del derecho humano a la consulta. La intervención final de la Corte en ese procedimiento es prueba de nuestro argumento.

Además, para evitar un fraude constitucional es necesario que el poder de revisión de la Constitución sea limitado por el sistema de valores y principios constitucionales que el propio ordenamiento jurídico tiene la misión de proteger. No reconocer ningún tipo de fronteras a la acción de reforma constitucional equivale a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. Por el contrario, reconocer la existencia de límites implícitos materiales en la Constitución, supone impedir que la constitucionalidad del Estado se emplee como instrumento contra la Constitución y contra el poder constituyente originario, es decir, contra la soberanía nacional.¹⁵

¹⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad a la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 917-967.

¹⁵ Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 294 y 295.

Finalmente debe decirse que la consulta que en materia energética demandan distintos sectores de la izquierda de este país es la vía democrática que podría permitir un juego social y político de suma positiva, en donde todas las partes interesadas ganarían. No realizar la consulta e imponer la reforma energética por los cauces formalmente “constitucionales” equivale a dividir aún más a la sociedad. Significa profundizar en las heridas y en el distanciamiento social. La consulta es en sí misma favorable para todos.

Nuestra sociedad ganaría porque sería tomada en cuenta respecto a un asunto trascendental que le concierne dado que los hidrocarburos son de la nación. Los Poderes de la Unión ganarían porque mostrarían que tienen un sólido compromiso democrático y que saben escuchar a su pueblo. El Ejecutivo ganaría, aún en caso de perder la consulta, pues tendría argumentos ante los Estados Unidos y las empresas petroleras transnacionales para promover la reversión de la reforma constitucional en materia energética. La oposición a la reforma constitucional energética ganaría porque, aunque perdiera en el resultado, tendría argumentos para decidir que la mayoría de los ciudadanos así lo quiso.

La consulta sobre la reforma constitucional energética representa el mundo ideal y la mejor salida política para todas las partes. Nos situaría en otra dimensión democrática como nación. Por eso son lamentables las reacciones de la Presidencia de la República y de los legisladores del PRI y del PAN a la consulta sobre la reforma constitucional energética. Son respuestas que nos empobrecen como país.¹⁶

¹⁶ Erwin Lino Zárate, secretario particular de Peña Nieto, dio respuesta el 5 de octubre de 2013, a la misiva de José Agustín Ortiz Pinchetti, Bertha Elena Luján Uranga y Octavio Romero Oropeza, que habían solicitado a la Presidencia de la República, la consulta de la reforma energética. El secretario Lino dio una respuesta típica de la burocracia nacional y, saliéndose por la tangente, arguyó que la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo estaba en manos del Poder Legislativo y, que en virtud de ello, no correspondía al Poder Ejecutivo señalar o sugerir la forma en la que debía proceder el Congreso. Independientemente de las falsedades y mentiras que contiene la respuesta, la contestación es endeble jurídicamente. Es imprecisa constitucionalmente porque el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución indica que las consultas pueden ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: el presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o por los ciudadanos, en el número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. El precepto anterior significa que la consulta puede ser propuesta en primer lugar por el Ejecutivo y, que éste puede solicitar al Congreso de la Unión la convocatoria a consulta. El presidente puede proponer la consulta antes de la presentación de una iniciativa, una vez presentada ésta o, con posterioridad a su aprobación. En todo momento el ejecutivo puede solicitar al Congreso de la Unión la convocatoria a una consulta. La misiva de José Agustín Ortiz Pinchetti, Bertha Elena Luján Uranga y

En cuanto a las funciones del INE en las consultas, éstas están detalladas en la Ley Federal de Consulta Popular, publicada el 14 de marzo de 2014, y son las siguientes:

- a) Verificar el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1, inciso c, de la Constitución. El INE cuenta con treinta días naturales —artículo 32 de la ley—.
- b) Las firmas de los ciudadanos no se computan en los supuestos del artículo 33 de la ley.
- c) Obligaciones del secretario ejecutivo para presentar un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante del Congreso —artículo 34 de la ley—.
- d) Al INE le corresponderá organizar la consulta popular y llevar a cabo la promoción del voto —artículo 35—.
- e) El Consejo General y la Junta General Ejecutiva tienen obligaciones, entre otras, de aprobar la documentación para las consultas y dictar los acuerdos necesarios para la capacitación de los ciudadanos —artículo 37 de la ley—.
- f) En tiempos del Estado que corresponden a la autoridad electoral se difundirá por el INE la participación de los ciudadanos en la consulta —artículo 40 de la ley—.
- g) Las papeletas para la consulta serán distribuidas por los consejos distritales a los presidentes de las mesas directivas de casilla —artículo 44 y 45 de la ley—.

Octavio Romero Oropeza, no le pedía a Peña Nieto que violentara la independencia del Poder Legislativo de nuestro país, o que rompiera con el principio de división de poderes o que trastocara la inviolabilidad del Congreso. La carta que esos ciudadanos enviaron a la presidencia, en ejercicio de su derecho de petición, solo le pedía al titular del Ejecutivo, que por la trascendencia de la reforma energética, en ejercicio de sus competencias constitucionales, solicitara al Congreso de la Unión a que convocara a una consulta respecto a la reforma energética. El secretario Lino por instrucciones de su superior se perdió en honduras y disquisiciones que no eran materia de la petición y así aludió mal a los principios de rectoría económica del Estado, al de la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos y, al de división de poderes. Después repitió los estribillos de la propaganda gubernamental: que con la reforma energética se reducirán los precios de la luz y del gas y, que el sector liberalizado será palanca del desarrollo nacional. La respuesta del secretario particular de Peña constituye una oportunidad perdida por la Presidencia de la República para legitimarse y engrandecerse históricamente. Al parecer Peña no quiere el respaldo de sus ciudadanos, busca la aceptación de las trasnacionales y del gobierno de los Estados Unidos. Sus intereses están ahí, a ellos se debe. La nación mexicana es una abstracción que no le merece a Peña ni la posibilidad de ser consultada.

- h) Se recibirá la votación en las mesas directivas de casilla en urna especial —artículos 47-57 de la ley— con formalidades semejantes al del resto de las votaciones.
- i) Los Consejos Distritales realizan los cómputos —artículo 58 de la ley—.
- j) El Consejo General efectúa el cómputo general —artículo 62 de la ley—.
- k) Las decisiones de la autoridad electoral pueden ser impugnadas mediante apelación ante el Tribunal Electoral —artículos 63 y 65 de la ley—.
- l) La Suprema Corte garantizará el cumplimiento de la consulta en caso de que sea vinculante —artículo 64 de la ley—.

La iniciativa legislativa ciudadana prevé obligaciones, entre otros, en el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 54 párrafo tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Básicamente, se trata de verificar en treinta días naturales el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 71, fracción IV, de la Constitución —que los ciudadanos que impulsen la iniciativa constituyan al menos el 0.13% del listado nominal—. La ley establece obligaciones para el Registro Federal de Electores y el secretario ejecutivo. La determinación de la autoridad electoral se podrá impugnar mediante el recurso de apelación que se interpondrá ante el INE dentro de los tres días siguientes en que el presidente de la Cámara notifique el informe del secretario ejecutivo del INE al representante de los promoventes de la iniciativa ciudadana. La apelación será conocida y resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la figura de los candidatos independientes, que se encuentra prevista en los artículos 357 al 439 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula esta figura restringiendo la participación de candidatos no partidistas, al grado de que ésta se aleja de los parámetros democráticos relacionados con la equidad. El ordenamiento secundario no salvaguarda la equidad del candidato independiente. Las reglas de registro, financiamiento, acceso a los tiempos de radio y televisión, y fiscalización, entre otras, son excesivas. El artículo 371, por ejemplo, señala:

1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al

31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que representen cuando menos el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por Ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que representen como mínimo el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

La norma pudo haber sido más simple y haber determinado: 1) reducir el umbral, para el caso de los candidatos independientes a la presidencia, al 0.13% del listado nominal. Es decir, la mitad de lo que se pide para constituir un partido, y no como establece la ley, el 1% del listado, que significa pedir un número de firmas ciudadanas que servirían para crear casi cuatro partidos; 2) reducir el número de firmas para el cargo de senador y diputado; 3) para ser candidato independiente al Senado diez mil ciudadanos, y 4) para ser candidato a diputado federal cinco mil ciudadanos.

Las normas relativas al financiamiento público, a los tiempos de radio y televisión, y a la fiscalización, contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales colocan a los candidatos independientes en una situación de evidente desventaja frente a los candidatos de los partidos. Es decir, en la legislación secundaria no se garantiza la equidad necesaria para que la elección sea considerada auténtica y constitucional.