

QUINTA SECCIÓN

INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y JUDICIALES EN MÉXICO. ¿CÓMO GARANTIZAR SU CALIDAD DEMOCRÁTICA?

JAIME CÁRDENAS GRACIA*

INTRODUCCIÓN

Existe hoy en día un fantasma que recorre el mundo, y ese fantasma es la crisis de la democracia representativa. Los ciudadanos no se sienten representados por los partidos ni estiman que las instituciones representativas se orienten a garantizar sus derechos humanos o la democracia. Hay un divorcio profundo entre los gobernantes y los gobernados, lo que hace surgir, según algunas lecturas, a los movimientos populistas. Ese punto de vista es equivocado si se ve al populismo sólo como una respuesta a la crisis de la representación política. Un teórico sudamericano lo explica así:

La crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del populismo. Para completar el cuadro de la situación es preciso introducir otro factor: una crisis en las alturas a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva explota las virtualidades de la crisis de representación y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extra institucional (Torre, 2011:145).

Más allá de si la crisis mundial de la democracia representativa da lugar a los populismos, lo cierto es que sí tenemos un problema con la democracia representativa, y el diseño institucional, incluyendo al mexicano, está incardinado en sus principios y características. Por eso, considero que la so-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

lución está en realizar una revisión amplia y completa de los mecanismos e instituciones de esta forma de democracia, y no solamente en promover ajustes a ella.

En muchos países de democracia representativa el sistema político permite la concentración en pocas manos de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política de las naciones. Así, por ejemplo, las concesiones para acceder a los medios se otorgan a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los concesionarios tienen los medios de comunicación no proporcionan información plural a la sociedad y se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. El sistema, por tanto, no garantiza plenamente el derecho a la información, y por ello no puede considerarse democrático.

Otra vía de manipulación del sistema político se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros, y una vez que el candidato accede al cargo público, éste pasa a representar en el Congreso o en otras instancias públicas, los intereses del financiador¹ pero no de los ciudadanos. Un instrumento más de manipulación del sistema político se ejerce a través del cabildeo en el Congreso o en otras instancias de poder: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera permanente el diseño de las políticas públicas o de la legislación. En países como México, en donde la desigualdad es enorme, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos —es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales—; la integración de los órganos electorales de acuerdo con los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia directa, participativa y deliberativa a favor de los ciudadanos; e impidiendo, que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sean exigibles y

¹ Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de Estados Unidos, en el caso *Citizens United* contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas —financiamiento privado sin topes en las aportaciones— para que las grandes empresas y sindicatos ejercieran su “libertad de expresión”.

justiciables al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza (Cárdenas Gracia, 2014).

Los anteriores rasgos deficitarios de la democracia representativa y otros más persisten en muchos países, lo que desde nuestro punto de vista significa que la democracia representativa debe ser transformada integralmente para que la política logre vincular al ciudadano con el gobernante. Así como ahora funciona la democracia representativa, con sus altos niveles de corrupción e impunidad, es evidente que no sirve a los fines que idearon sus creadores cuando la formularon y la empezaron a practicar.

En este sentido, uno de los temas inmediatos que debemos abordar entraña poner las instituciones al servicio de los ciudadanos. El Poder Judicial y las instituciones electorales de nuestro país no están cerca de los ciudadanos. Los nombramientos de los titulares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del INE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dependen del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios y dominantes. Éste no es un problema menor porque se condiciona la independencia de las instituciones y su voluntad de cambio, y se imposibilita que las instituciones estén realmente al servicio de los ciudadanos, la democracia y los derechos humanos.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Los métodos vigentes de elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, trastocan el principio de división de poderes porque con ellos, el presidente de la República, ya sea de manera directa (ministros) o indirecta (magistrados electorales) termina determinando en su beneficio la actuación del Poder Judicial en los asuntos fundamentales para el país. Los procedimientos de designación vigentes significan una concentración desmedida del poder público en las manos del presidente que constituyen el inicio de la corrupción política existente en el país y la base de la oligarquía que gobierna a favor de los intereses del *status quo*. Si revisamos el método de designación previsto en el artículo 96 de la Constitución, observamos cómo el presidente *libérrimamente* confecciona las ternas, nadie más puede intervenir en la designación de la terna y, si el Senado no resuelve entre los propuestos o rechaza las ternas, el presidente de la República termina definiendo de entre los integrantes de la terna quién es el ministro. Este método condiciona la independencia de todo el Poder Judicial Federal porque el presidente escogerá, como ha ocurrido en México, para integrar las ternas a abogados cercanos a su esfera de intereses, deseos y predilecciones y,

en último término, en caso de que el Senado rechace las ternas, el titular del Ejecutivo escoge al ministro de entre los integrantes de la terna.

Lo anterior significa que el origen de los titulares del Poder Judicial de la Federación, está en la voluntad presidencial y, que éstos, al ser nombrados se constituyen en una correa de transmisión de los intereses, deseos e ideología del presidente en turno, lo que impide y limita la labor de control y vigilancia del Poder Judicial al Ejecutivo. Una de las consecuencias de esta realidad es la inexistencia del estado de derecho en México.

Lo señalado aquí no es una especulación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha plegado sistemáticamente a la voluntad del presidente de la República cuando están en juego cuestiones fundamentales para la Presidencia de la República, sobre todo, cuando existe una “razón o decisión de Estado”, la Suprema Corte la avala. No existe posibilidad alguna con el método de designación vigente que la SCJN decida en contra de los intereses fundamentales del presidente. Por ejemplo, respecto a las reformas estructurales de este sexenio, en ningún caso, la SCJN, ya se trate de reformas constitucionales o secundarias, ha resuelto en contra de la voluntad del presidente en ningún medio de impugnación interpuesto. En la reforma energética, la SCJN rechazó las consultas propuestas por los partidos y no admitió a trámite los amparos presentados, según la voluntad presidencial.

Necesitamos un nuevo método y procedimiento para designar a los ministros de la Suprema Corte y a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación porque es imprescindible que en México prevalezca el principio de división de poderes para contar con un Estado de derecho y una Constitución. El actual método concentra desmesuradamente el poder público en el presidente de la República, pues el titular del Ejecutivo determina la composición ideológica de los ministros de la SCJN y, de manera indirecta, la de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con ello somete a los ministros y magistrados a su esfera de influencia, al grado que podemos decir que nuestro sistema constitucional parece más propio de una dictadura que de una democracia. Si a lo anterior agregamos las facultades del Ejecutivo sobre el ejercicio del presupuesto y del gasto público, el poder del titular del Ejecutivo sigue estando muy por encima de las competencias de los otros dos poderes de la federación.

Se requiere democratizar el Poder Judicial. El sistema jurídico del país no puede estar en manos de once personas que no han sido electas popularmente y que no rinden cuentas ante nadie y que al final deben todo a una persona de la que son sus delegados. Un paso para lograrlo consiste en introducir en la Carta Magna la elección por voto directo de los ministros de la SCJN y de los magistrados electorales del Poder Judicial de la Federación.

Las razones de esta reivindicación residen en seis argumentos fundamentales: 1) el método de designación de ministros en la historia constitucional de México ha sido diverso; 2) el método vigente no es el único existente en el derecho comparado ni en la historia jurídica de nuestro país; 3) no puede haber en una democracia un poder público que no dimane directamente de la soberanía popular; 4) la cúspide del Poder Judicial en México representa los intereses del presidente, de los partidos mayoritarios y de los poderes fácticos, pero no los de los ciudadanos; 5) el hecho de que los titulares de la SCJN y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación provengan de designaciones cupulares derivadas de la voluntad del presidente y de las cuotas de los partidos mayoritarios elimina cualquier legitimidad democrática del Poder Judicial, y 6) resulta absurdo constitucionalmente que los ministros y magistrados invaliden leyes que son aprobadas por los representantes populares sin tener representación popular alguna.

Consideramos que el Poder Judicial Federal, sobre todo los jueces constitucionales, deben estar al servicio del pueblo y no de los intereses del presidente de la República y de la oligarquía. Hemos presenciado cómo la SCJN y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelven en las decisiones clave para el futuro del país, de manera consistente, a favor de los intereses del presidente, de los grandes intereses económicos y de los intereses de los factores reales de poder. En general, los ministros y magistrados, son correas de transmisión de esos intereses, cuando no rehenes de los mismos. En esta iniciativa recuperamos el sentir popular y un debate internacional sobre este trascendental tema.

La historia constitucional de la designación y elección de los ministros de la SCJN ha sido diversa en el transcurrir de nuestro país. El método vigente, que concentra la decisión en el titular del Ejecutivo se incorpora constitucionalmente en 1928, al momento que empezaba la construcción del régimen autoritario del siglo XX, lo que implica que se mantiene en pie, hoy en día, uno de sus pilares autocráticos, presidencialistas y centralistas.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824, los artículos del 127 a 133 establecían que la facultad de propuesta de ministros correspondía a las legislaturas de los estados y la Cámara de Diputados los nombraba. La quinta de las Leyes Constitucionales de la República de 1836, en sus artículos 5 y 6, precisaba que la elección de los ministros de la Corte Suprema se haría de la misma manera y forma que la del presidente de la República.

El voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, determinaba en su artículo 13 lo siguiente: “Por medio de leyes se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el

artículo 6 de esta acta”. Por su parte, el artículo 18 del Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847 indicaba que los ministros de la Suprema Corte serían electos.

El artículo 92 de la Constitución de 1857 señalaba:

Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral.

El método de elección indirecta era el que se empleaba, en el derecho constitucional mexicano, para la elección de legisladores y del Ejecutivo. Es decir, era el método de elección de autoridades en el siglo decimonónico.

¿Por qué los constituyentes de 1857 adoptaron este método? El profesor José María del Castillo Velasco, que fue constituyente de esa ley suprema, en su obra *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, señala textualmente:

Mientras el Poder Judicial se considere [...] como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al Ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del Legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con relación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo [...] (Del Castillo Velasco, 2007:203).

Daniel Cosío Villegas, en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, compara a los ministros de la Suprema Corte del siglo XX con los ministros derivados del método de elección de la Constitución de 1857 y, concluye que estos últimos eran, entre otras cosas, por el método de elección ciudadano, “[...] independientes, fiera, altanera, soberbia, insensata, irracionalmente independientes [...]” (Cosío Villegas, 2007:102). El artículo 92 de la Constitución de 1857 estuvo formalmente en vigor hasta la aprobación de la Constitución de 1917.

Durante el Congreso Constituyente de Querétaro, el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte fue intensamente debatido porque algunos constituyentes exigían que todas las autoridades titulares de los poderes de la Unión, incluidas las del Poder Judicial, provinieran de la elección soberana del pueblo y no de métodos indirectos que no fundaban la legitimidad democrática de las autoridades. Hubo diputados como José María Truchuelo que sostuvieron que los ministros tenían que ser elegidos popularmente como todos los funcionarios de primer nivel de los de-

más poderes, porque todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. Hubo otros que al final prevalecieron, como Martínez Escobar, Paulino Machorro e Hilario Medina, que siguiendo la opinión de Emilio Rabasa, expuesta en su obra *La constitución y la dictadura*, sostuvieron que la elección popular de los ministros no podía dejarse al juicio del voto popular, porque las turbas violentarían su independencia e imparcialidad al momento de juzgar, ya que recibirían directamente presiones de carácter social y no adoptarían sus resoluciones de manera sosegada e imparcial.

El diputado Truchuelo señalaba en el Constituyente de Querétaro que:

La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular; si el Ejecutivo toma su origen en la voluntad nacional, en la elección directa de todos los ciudadanos; si el Poder Legislativo toma su mismo origen en la voluntad directa de todos los ciudadanos, ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y su subordinación al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional? No hay absolutamente ninguna razón en nuestro derecho moderno, y más cuando aquí hemos aprobado el artículo 49, que consagra esa división de poderes, porque los tres vienen a integrar la soberanía nacional, no me parece conveniente hacer que esa soberanía nacional tenga un fundamento completamente mutilado, porque nada más el Ejecutivo y el Legislativo son los que, según el proyecto, se originan directamente del pueblo, y el Poder Judicial, que es parte integrante de la soberanía nacional, no tiene el origen inmediato en el pueblo (Cabrera, 1968:73-74).

Los argumentos en contra de Truchuelo, por ejemplo, los del diputado constituyente Martínez Escobar defendiendo el carácter técnico y supuestamente neutro de la función judicial indicaban que:

[...] la labor del magistrado debe ser únicamente interpretar la ley; debe únicamente resolver lo que la ley ordena y aplicarla en los casos en que la Suprema Corte tiene jurisdicción, cuando haya invasión de un poder a otro, y en otros casos, cuando se haya vulnerado la libertad individual, y es por esta razón contundente que la elección popular para el Poder Judicial no pueda ser jamás buena [...] (Cabrera, 1968:75).

Es importante destacar que la norma aprobada finalmente por el Constituyente de Querétaro de 1917 no contemplaba la intervención del Ejecutivo en la designación de los ministros y, en su lugar, por respeto al sistema federal eran las legislaturas locales, como en la Constitución de 1824, las

que hacían las propuestas al Congreso de la Unión. El original artículo 96 de la Constitución de 1917 señalaba a este respecto:

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Este artículo se mantuvo en vigor hasta 1928 (más de diez años). La reforma al método de designación a los ministros de inspiración obregonista fue publicada el 20 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*. La modificación al artículo 96 determinó que el nombramiento implicaría la intervención del presidente y del Senado. Esta reforma es considerada por la doctrina constitucional como presidencialista-centralista, porque elimina los componentes federales, y vulneradora de las facultades de la Cámara de Diputados, porque prescinde de su intervención en la designación de los ministros. Como bien se sabe, a partir de esa reforma, promovida por Álvaro Obregón, la Suprema Corte y el Poder Judicial Federal en su conjunto, entraron a una etapa de sometimiento a un régimen no democrático institucionalizado.

La exposición de motivos de Álvaro Obregón a esa reforma —18 de abril de 1928— señalaba a favor de ese profundo cambio al sistema de designación de ministros que trastoca todo el sistema constitucional mexicano que:

Cuando la designación es hecha por el presidente, éste pone la garantía del vivo sentimiento de su responsabilidad, y en cierto modo se solidariza con la conducta del funcionario nombrado. El requisito de la aprobación del Senado despertará en el presidente de la República una mayor atención a los méritos de su candidato, apartándolo de la posibilidad de hacerla por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional. La intervención del Senado, por otra parte, no viciará los nombramientos, porque carecerá de la facultad de escoger un juez de su propio agrado.

El método de designación de ministros, iniciado por Obregón, sirvió para vulnerar el principio de división de poderes y para concentrar en el presidente de la República desmesuradamente el poder público. A partir de esa reforma, el Poder Judicial mexicano pasó a formar parte de la órbita del

Poder Ejecutivo de nuestro país. Las decisiones de la SCJN, cuando atañen a los intereses estratégicos y políticos del presidente de la República, jamás se apartan o socavan la voluntad presidencial.

En el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994, se cambió en parte el procedimiento para designar ministros, pero se mantuvo en lo fundamental el sistema de 1928. La reforma de 1994 incluye el sistema de ternas para que, supuestamente, exista comparecencia ante el Senado de los tres propuestos por el Ejecutivo. Esta última reforma establece el procedimiento a seguir en caso de que en el Senado ninguno de los integrantes de la terna alcance la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, llegándose al extremo de establecer que será ministro quien designe el Ejecutivo.

El sistema vigente, que significó la destitución de todos los entonces ministros de la Suprema Corte —¿un golpe de Estado?— y la designación de otros nuevos, no ha ayudado a democratizar al Poder Judicial Federal. El sistema de designación constituye una trampa y una simulación, que como dijimos al inicio de esta exposición de motivos, vulnera el principio de división de poderes por la fuerte centralización en la designación a favor del titular del Ejecutivo y, con consecuencias gravísimas para el control constitucional de las decisiones fundamentales. Bien podemos decir, que la Corte nunca resolverá —es imposible— en contra de las decisiones que importan al presidente de la República, tal como ha ocurrido con las reformas estructurales aprobadas durante este sexenio, en particular respecto a la reforma energética, tanto la constitucional como la secundaria.

La reforma zedillista al método de elección de los ministros tuvo por propósito que el presidente de la República compartiera el nombramiento de los ministros con el Partido Acción Nacional. Desde la entrada en vigor de esa reforma, los ministros han sido propuestos por el presidente, pero el nombramiento ha recaído, no sólo en afines al PRI sino también en ministros cercanos al Partido Acción Nacional.

En otras palabras, que el presidente de la República sea la única instancia para nominar a los aspirantes a la SCJN, induce al mantenimiento de la homogeneidad de pensamiento o de criterios jurídico-políticos a favor del *status quo* y de la permanencia de las decisiones que importan al presidente de la República con menoscabo del respeto al orden constitucional. Esto es incompatible con el Estado de derecho y el principio de división de poderes, además de que afecta el funcionamiento del Poder Judicial que tiene como su función más importante la de ejercer el control de constitucionalidad de todas las normas y actos del sistema. La Suprema Corte como está hoy en día es un enclave de los intereses de la oligarquía en donde el presidente de la República tiene un papel central.

Existe en el mundo entero una fuerte discusión académica pero también política sobre el problema de la legitimidad democrática de los jueces. Preguntas como: ¿por qué el Poder Judicial, que no es producto de una elección popular, puede invalidar una ley emanada del Legislativo?, ¿cómo la decisión democrática puede ser interferida por quienes no representan a nadie?, ¿en nombre de qué las generaciones pasadas pueden atar a las generaciones futuras?, ¿por qué parece que en el Estado constitucional democrático de derecho el poder se traslada del legislador al juez? Todas estas preguntas y otras similares, así como sus difíciles respuestas, tienen que ver con la legitimidad democrática de los jueces y, sobre todo, con los jueces constitucionales que en los sistemas de control concentrado o mixto anulan o invalidan leyes y, que en algunos ordenamientos, determinan al legislador sobre la manera específica en la que debe legislar materias concretas (Cárdenas, 2005:155-199).

¿Cuál es la justificación para tal intervención?, ¿no se pone en riesgo la democracia?, ¿a quién representan los jueces? Estas preguntas como las primeras ponen en cuestión al sistema democrático, al grado que algunos hablan ya de un gobierno de jueces (Del Águila, 2000:293). La dificultad contramayoritaria que significa la interpretación de constituciones conformadas preponderantemente por principios (Bickel, 1962:16) se ha intentado afrontar acudiendo a múltiples teorías. En algunas de ellas existe un pesimismo evidente, en otras, se intenta conciliar a la democracia con el papel que en ella tienen los jueces. Desde antiguo, pero sobre todo ahora que existe una muy clara conciencia en el papel que los principios desarrollan en el modelo constitucional de derecho, se han dado respuestas diversas sobre la principal cuestión que señala:

[...] sí el principio democrático establece que las decisiones que afectan a la colectividad deben ser adoptadas a través de un procedimiento en el que todos puedan participar con su voz y con su voto, bajo la regla de la mayoría; y si en las condiciones actuales de la modernidad ese principio abstracto se concreta en el establecimiento de un sistema representativo en el que un Parlamento elegido periódicamente por sufragio universal toma decisiones por mayoría; entonces, ¿por qué deberían someterse las decisiones a un ulterior control judicial? (Ferrerres, 2002:247-248).

Algunas de las soluciones proponen una interpretación que asuma los presupuestos democráticos, como es el caso del Ely (Ely, 1980), otras aluden a la soberanía constitucional (Hamilton, Madison y Jay, 1987), otras más plantean la reducción de los poderes interpretativos del juez —Kelsen y los originalistas estadounidenses—, otras sostienen la legitimidad judicial

a partir de las garantías orgánicas y funcionales de independencia e imparcialidad judicial (Ibañez, 2002:4-11), algunas hacen consistir la legitimidad del juez en la calidad de su argumentación para vislumbrar la única respuesta correcta en los casos difíciles (Dworkin, 1988:44-71), otras proponen nuevos diseños institucionales en el Poder Judicial que propendan a una democracia más deliberativa y participativa (Nino, 1992:657), y así, un largo etcétera de soluciones en un ámbito en donde algunos son muy pesimistas (Troper, 2003:209-233).

La clave desde nuestro punto de vista está en una nueva relación entre el Poder Judicial y la sociedad. Esa nueva relación puede darse a través de lo siguiente:

1. Modificar los vetustos criterios de la legitimación procesal activa. Abrir ampliamente la jurisdicción a las acciones populares, colectivas y a la protección de intereses difusos. También reformular los anquilosados criterios de interés jurídico y de interés legítimo para permitir lo que en el derecho mexicano se llama interés simple. La jurisdicción debe estar al servicio de los ciudadanos y no debe ser un medio para denegar justicia.
2. Abrir el control de constitucionalidad a cualquier porción normativa, incluyendo las reformas constitucionales (el artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo determina la improcedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales).
3. La apertura a la jurisdicción debe darse también con una revisión a la capacitación técnica y la ampliación de recursos para los defensores de oficio.
4. La incorporación de sectores marginados o minorías al proceso debe ser una realidad a través de la figura de las acciones populares.
5. Deben incorporarse nuevas instituciones procesales, como el amparo social, para garantizar la tutela de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para hacer exigibles y justiciables esos derechos.
6. La garantía de la tutela judicial efectiva y la protección judicial debe ser la norma orientadora en todas las decisiones del Poder Judicial.
7. Se debe promover un cambio en la cultura jurídica en donde el juez no se asuma como un burócrata pasivo sino como un activo defensor de la Constitución y los derechos humanos.
8. El Poder Judicial y el juez constitucional debe concebirse como un controlador del poder. Ponerse del lado de la sociedad y de los derechos y no de las instancias de autoridad, ya sean públicas o privadas. La

- justicia constitucional es el instrumento de control del gobernado fuera de los momentos electorales.
9. La legitimidad de la constitucionalidad se fundamenta en las transformaciones que su acción y los discursos que la acompañan provocan en la noción de la democracia.
 10. Los tribunales deben proteger el sistema de derechos previsto en la Constitución y someter a examen los contenidos de las normas controvertidas en conexión, sobre todo con los presupuestos comunicativos y las condiciones procedimentales del proceso democrático de producción de normas.
 11. Y se debe corregir la falta de legitimidad democrática directa u originaria del Poder Judicial. Para ello los jueces constitucionales deben ser elegidos por el voto ciudadano y se debe ampliar la transparencia, deliberación y participación en sus decisiones, procedimientos, y funcionamiento, más allá de lo que hace cualquier otro poder público u órgano del Estado por sus importantes funciones en el control de constitucionalidad.

EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Algunas de las llamadas transiciones a la democracia en América Latina —muchas de ellas interrumpida como la mexicana (Cárdenas Gracia, 2014:159-191)— consistieron en su faceta institucional en modificaciones parciales al entramado jurídico, sin que ello necesariamente haya implicado la transformación sustantiva de los regímenes y de los Estados —salvo algunas excepciones en donde se inauguró un nuevo constitucionalismo latinoamericano. Una consecuencia de los cambios parciales y fragmentarios a constituciones y leyes es que en los países en los que así se dio el proceso de cambio democrático no se ha podido establecer definitiva y plenamente la democracia y el Estado constitucional de derecho.

Algunos estados de la región son Estados fallidos —han perdido el monopolio legítimo de la fuerza en la totalidad de sus territorios, sus gobiernos no poseen suficiente legitimidad democrática y son ineficaces para garantizar la seguridad de sus habitantes y otros derechos fundamentales, sobre todo los de carácter económico, social y cultural (Moncada Roa, 2007)—, ya sea por la presencia de las guerrillas, del crimen organizado o, simplemente por la incapacidad de los Estados. Adicionalmente, el esquema de integración mundial no favorece a los Estados latinoamericanos que han visto limitada su soberanía nacional en condiciones de asimetría con Esta-

dos Unidos, otros países desarrollados del orbe y frente a las empresas multinacionales.

Ante el anterior esquema, en el que ni el Estado constitucional ni la democracia se consolidan, en donde la integración mundial hace perder al Estado-nación capacidades y poderes y en donde muchos Estados latinoamericanos poseen características de Estado fallido, es importante preguntarnos si algunas instituciones como los órganos constitucionales autónomos que existen en los países de la región pueden servir para que el Estado-nación latinoamericano gane en legitimidad democrática, eficiencia y eficacia. Pienso que los órganos constitucionales autónomos podrían apoyar en ese sentido. Sin embargo, no vale cualquier tipo de órgano constitucional autónomo, se requiere de órganos que sean democráticos y legítimos, que se encuentren vinculados fuertemente con sus sociedades e independientes de la influencia del Ejecutivo, del Congreso o del Poder Judicial.

Como señala Leibholz al recordar a Santi Romano, hoy en día, la cualidad de un órgano constitucional autónomo depende de la posición que ocupa cada órgano en el marco de la Constitución y no de la manera en cómo se ejerce funcionalmente una actividad concreta del Estado (Leibholz, 2013:691). Lo anterior significa que puede haber tanto órganos constitucionales autónomos como lo establezca la Constitución respectiva, ya sea por la voluntad del constituyente originario o, por haberlo decidido así el órgano de reforma constitucional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, aparecieron en Europa algunos órganos constitucionales autónomos. Al principio las constituciones no definieron con precisión las características de estos órganos. Por ejemplo, la Ley Fundamental de Bonn incluyó al Tribunal Constitucional Alemán dentro de la regulación donde se norma al resto de los tribunales federales. La jurisprudencia constitucional alemana y la doctrina fueron perfilando los elementos característicos de estos órganos, señaladamente las notas que aluden a su independencia y autonomía en relación con el resto de los poderes tradicionales (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial) y, en tanto, que de la Constitución no se derive nada en contrario. También se fue perfilando que los órganos constitucionales se coordinan entre sí, y no se encuentran en una relación jerárquica entre ellos o en relación subordinada con los poderes tradicionales.

Más tarde se ha ido equiparando el estatus de los titulares y de los funcionarios de los órganos constitucionales con el del resto de los titulares de los poderes públicos tradicionales. El estatus de los titulares de los órganos constitucionales autónomos es del mismo nivel que el estatus de los titula-

res de los poderes tradicionales. Por eso, en algunos casos, son sujetos de responsabilidades políticas de carácter constitucional.

En la jurisprudencia italiana, desde mediados del siglo XX, quedó claro que los órganos constitucionales autónomos gozan de garantías de inviolabilidad, independencia y autonomía, semejantes a las de los poderes tradicionales y tal como se reconoció en Alemania. En España y después del conocido ensayo de Manuel García Pelayo, se ha precisado que los órganos constitucionales autónomos poseen las siguientes características: *a)* la inmediatez que significa que deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b)* la esencialidad porque se entiende que son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo y desempeñan funciones imprescindibles para el Estado; *c)* dirección política, dado que participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado; *d)* paridad de rango, pues poseen jerarquía similar y mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones), y *e)* autonomía, porque poseen autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria (García Pelayo 1981:12).

En general, hoy en día, se sostiene que los órganos constitucionales autónomos se caracterizan por contar con las siguientes notas: 1) autonomía orgánica e independencia funcional; 2) mecanismos de integración no provenientes del Poder Ejecutivo —generalmente determinados en y por el Poder Legislativo— y un estatuto para que sus titulares cuenten con imparcialidad y con ello se fortalezcan las condiciones de objetividad del propio órgano; 3) apoliticidad, porque se entienden como órganos técnicos y no políticos; 4) inmunidades para que realicen sus funciones sin presiones indebidas; 5) responsabilidades frente a los ciudadanos y al Poder Legislativo; 6) transparencia, para que en su funcionamiento se eviten actos de corrupción; 7) intangibilidad, porque se consideran órganos permanentes y no coyunturales —para ser derogados se exige el cumplimiento reforzado o cualificado que se pide para las reformas constitucionales y en ocasiones superior al procedimiento de reforma constitucional ordinario—, y 8) funcionamiento interno apegado al Estado de derecho para evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos al interior de ellos (Cárdenas Gracia, 2012:251-252).

Jorge Carpizo ha señalado que las características de los órganos constitucionales autónomos son: 1) estar establecidos en la Constitución, la que debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes; 2) realizar funciones públicas que corresponden al Estado y

que tienen por prioridad el interés público; 3) no depender políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guardan una relación de coordinación y no de subordinación; 4) gozar de autonomía técnica y funcional, su presupuesto debe estar asegurado y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones; 5) sus titulares son responsables y los órganos constitucionales autónomos deben rendir cuentas; 6) realizar labores técnicas altamente especializadas; 7) su actuación debe estar alejada de consideraciones políticas o partidistas; 8) sus actos deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley; 9) sus titulares deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como estabilidad en el encargo, remuneración adecuada y responsabilidad; 10) sus decisiones están sujetas al control de constitucionalidad, y 11) intangibilidad, si los órganos constitucionales autónomos fuesen suprimidos se lesionaría gravemente al Estado democrático de derecho (Carpizo, 2009:4-5).

En América Latina encontramos una tendencia constitucional a establecerlos, sobre todo después del fin de las dictaduras y el establecimiento de los nuevos regímenes democráticos con posterioridad a los años ochenta del siglo pasado. En la región se proponen diferentes grados de autonomía, tanto en su integración —¿cuánta influencia de los partidos o de los poderes tradicionales se puede ejercer sobre ellos permanentemente?— en su estructura y organización, y en su autarquía financiera. No existe en nuestro continente un acuerdo de cuáles y cuántos órganos constitucionales autónomos deben existir. Tampoco hemos logrado precisar homogéneamente sus características y sus principios. Además, constitucional y políticamente, no se ha definido su lugar en la teoría de la división de poderes y en su relación con los partidos políticos.

Desde nuestro punto de vista, las discusiones sobre los órganos constitucionales autónomos tienen que ver con las siguientes cuestiones: 1) ¿cuál debe ser el número adecuado de los órganos constitucionales autónomos?; 2) ¿por qué se incrementan en número?; 3) ¿cuándo se justifica constituirlos?; 4) ¿cómo deben funcionar para respetar en los Estados federales las competencias de las autoridades locales y municipales?; 5) ¿en América Latina cómo se han constituido y para qué?; 6) ¿qué variantes presenta el modelo latinoamericano en relación con el europeo?; 7) ¿cuál es el futuro en América Latina de estos órganos?; 8) ¿se requiere una nueva teoría constitucional merced a la existencia de los órganos constitucionales autónomos?; 9) ¿qué han aportado a la democratización de América Latina y a la consolidación del Estado constitucional?, y 10) ¿cuáles son sus debilidades, en particular sus déficits de legitimidad democrática?

La última de las cuestiones es la más relevante. En el panorama latinoamericano, los órganos constitucionales autónomos no deben quedar con-

trolados, ya sea por el mecanismo constitucional de designación de sus titulares o por la definición de su presupuesto, sin que para ello importe que ese dominio provenga del Ejecutivo o de la coalición gobernante.

Para que los órganos constitucionales autónomos ganen legitimidad es necesario transformar el método de elección de sus titulares. En muchos países de la región, el nombramiento de los titulares de estos órganos obedece a la lógica del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios o dominantes en los congresos, o en algunos casos, depende de la designación de éstos del Ejecutivo o de la coalición gobernante. El esquema propicia que los titulares de los órganos constitucionales autónomos sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos o del Ejecutivo. El método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones por sufragio universal.

Tratándose de órganos electorales, para que éstos en nuestro país ganen legitimidad es necesario transformar el método de elección de los consejeros y magistrados electorales. Actualmente, la determinación corresponde a los partidos —grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados— en el caso de los consejeros y, en el caso de los magistrados electorales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los partidos —grupos parlamentarios en el Senado de la República. En ambos casos se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de los partidos, que imponen un esquema de reparto de cuotas entre ellos para definir a los titulares de los órganos electorales, y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las cámaras.

Hay académicos que reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a magistrados electorales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, sean designados mediante el método de sorteo, porque así al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. Los magistrados designados no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Pienso, por el contrario, que los magistrados electorales, los titulares de los órganos constitucionales autónomos, el procurador general de la República o fiscal general de la República, los consejeros de la Judicatura Federal, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Las razones son las siguientes: 1) los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para que tengan responsabilidad directa frente y ante ellos, y porque deben ser expresión de la soberanía popular; 2) la historia política y constitucional de México demuestra que estos nom-

bramamientos se realizan, antes por el presidente hegemónico, y ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) el hecho anterior limita su independencia porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó; 4) esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) no hay pluralismo jurídico, político o ideológico en el interior de esos órganos y poderes porque los titulares de los mismos representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) por el método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes, pierden independencia porque con motivo de sus funciones nunca afectarían seriamente los intereses de quien los nombró, ya sea el Ejecutivo, el Senado o, cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de éstas; 7) actúan como en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —igual se puede decir de los magistrados electorales— como poder contramayoritario, capaz de anular o desaplicar normas jurídicas que han sido aprobadas por las mayorías o por los representantes de éstas; 8) son órganos elitistas; 9) los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad, y 10) sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos, sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del *status quo*.

En el derecho comparado se discute mucho el mecanismo de designación de los magistrados o ministros de las cortes supremas. En Argentina hay sectores que insisten en que debe ser el pueblo el que elija a los magistrados de la Suprema Corte. En Estados Unidos las posiciones teóricas están divididas, hay autores como Jeremy Waldron (1999) que insisten en darle más participación a los ciudadanos en los asuntos del Poder Judicial.

Uno de los rasgos del nuevo constitucionalismo latinoamericano, que ha provocado un fuerte debate, tiene que ver con la legitimidad democrática directa de los titulares de algunos órganos constitucionales autónomos (Salazar, 2013:345-387), tales son los casos, de la elección mediante sufragio universal de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional que se prevé en la Constitución de Bolivia, y la elección por sufragio universal de los titulares del Consejo de la Magistratura en Argentina. Los artículos 197 y 198 de la Constitución de Bolivia indican que el Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por magistradas y magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena ordinario campesino y, que las magistradas y los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se elegirán mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia que también se eligen me-

dianate sufragio universal. En Argentina, la presidenta Cristina Fernández envió al Congreso de la Nación, el día 8 de abril de 2013, seis proyectos para reformar al Poder Judicial de ese país. Una de las propuestas implicaba la elección por sufragio universal de los titulares del Consejo de la Magistratura. Las leyes fueron aprobadas en el Congreso argentino pero el 18 de junio de 2013 la Corte Suprema de ese país declaró la inconstitucionalidad de la ley, argumentando que el artículo 114 de la Constitución de Argentina, alude a los “estamentos” de jueces y “abogados de la matrícula”, lo que implica una representación corporativa que debe ser observada.

En la academia se señala que la elección por sufragio universal de los titulares de los tribunales constitucionales y de otros órganos constitucionales autónomos no garantizan que el electo responda siempre a los intereses, expectativas y demandas de los sectores sociales que lo eligieron y, que siempre es posible, que esos titulares interpreten las normas de manera abierta para garantizar derechos de las minorías en contra de las mayorías (Salazar, 2013:381). Es verdad que la elección por sufragio universal de los titulares de los órganos constitucionales autónomos no asegura que éstos decidirán a favor de los sectores sociales que los eligieron. Sin embargo, mantener los esquemas que hoy prevalecen para la designación o elección de los titulares de los órganos constitucionales autónomos es una solución peor que la que consiste en hacer depender su elección de los ciudadanos, pues se corre el riesgo de que los órganos constitucionales autónomos sean cooptados por los poderes formales o por los fácticos.

¿Cuáles son los argumentos a favor de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los consejeros del INE, de los magistrados del tribunal electoral y de otros titulares de órganos cúspide?

1. Muchos de ellos son legisladores negativos —ministros y magistrados— porque tienen poderes derogatorios o abrogatorios. ¿Por qué si el legislador positivo —el que crea la ley— es elegido popularmente, el magistrado o legislador negativo, no es igualmente electo?
2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es un poder contramayoritario porque anula o invalida leyes aprobadas por los representantes de las mayorías ciudadanas. También el tribunal electoral es un poder contramayoritario porque puede desaplicar normas contrarias a la Constitución y calificar elecciones —validándolas o invalidándolas. Es un poder que carece de legitimidad democrática de origen y que impone sus criterios a las mayorías ciudadanas.
3. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo tanto todos los poderes públicos son delegados del pueblo. No puede con-

- cebirse democráticamente que un poder público no dimane de la voluntad popular.
4. Los titulares de la SCJN, los magistrados electorales y los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en lo que se refiere a sueldos y prestaciones son los miembros más elitistas del sistema constitucional mexicano y esos sueldos los obtienen del pueblo que no participa en su elección.
 5. Son instituciones que suelen decidir a favor de los poderes fácticos. Es decir no tutelan el interés general, sino el interés de unos cuantos que no constituyen la mayoría de la población.
 6. En los hechos, la actual composición de esos órganos y poderes, representa los intereses del PRI y del PAN por tener la mayoría calificada en el Senado para su designación, como antes lo fueron los representantes del PRI. Muchos de los actuales titulares han llegado a ese cargo por la voluntad de personas como Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox, Felipe Calderón, Manlio Fabio Beltrones, Diego Fernández de Cevallos y Emilio Gamboa Patrón. ¿Cuál independencia? ¿Cuál imparcialidad?

En una iniciativa que presenté como diputado propuse reformar la parte conducente de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nombramiento de consejeros electorales —pero que se podría extender a los magistrados electorales del tribunal electoral—, para quedar en los términos siguientes:

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada, y no podrán ser reelectos. El Presidente será designado entre ellos por mayoría de dos terceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Consejero del Instituto Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales. La elección

escalonada de los Consejeros del Instituto Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral se elegirá al Consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y los procedimientos correspondientes (*Gaceta Parlamentaria*, 2010).

Además de lo anterior se requiere de un perfil adecuado de consejero y de magistrado electoral, en donde el compromiso con los principios y valores democráticos sea el elemento fundamental de su tarea. El perfil implica una suerte de “carta de vida”: qué es una persona, qué ha sido, qué se ha propuesto y cuál ha sido su postura ante la vida: pasiva ante los acontecimientos o de lucha para cambiar las condiciones de su entorno. El cargo de magistrado y de consejero no es un trabajo más, es una función orientada por el compromiso democrático. En este sentido, el perfil de magistrado y consejero electoral debe comprender al menos los siguientes elementos: proactividad; conocimientos en materia político-electoral; experiencia en cargos de dirección; capacidad en la argumentación jurídica; compromiso con la transparencia y deliberación pública; austeridad; rendición de cuentas, y asumir las consecuencias sociales de las decisiones.

Las autoridades electorales pierden legitimidad cuando no actúan con transparencia, cuando no deliberan, cuando la argumentación de sus decisiones no es convincente, cuando le hablan al poder y no a los ciudadanos. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en algunos momentos de su vida institucional ha tenido momentos de confianza ciudadana, ha perdido su legitimidad, es decir el respaldo social como órgano creíble. Ello se debe, principalmente a la actitud de sus titulares frente a los problemas y procesos electorales.

Una modificación o reforma electoral, por más importante que sea, no basta por sí misma para transformar una situación dada, es imprescindible que las autoridades tengan un compromiso con los fines del ordenamiento y con desarrollo democrático del país. Por ello, es importante que las autoridades electorales desarrollen las líneas básicas de un plan de trabajo que, entre otras cosas, debe comprender: 1) la reforma administrativa para generar austeridad y transparencia en los distintos ámbitos de las autoridades electorales; 2) políticas públicas que eviten en los órganos electorales la influencia indebida de poderes gubernamentales y fácticos; 3) la revisión de los servicios de carrera electorales y la evaluación de todos sus integrantes;

4) una política laboral que garantice los derechos de los trabajadores administrativos y eventuales; 5) una relación de respeto y colaboración con el resto de los poderes y órganos del Estado; 6) una comunicación permanente y directa con la sociedad para que ésta esté informada y conozca los trabajos de las instituciones, sus decisiones y la manera cómo se adoptan y, en muchos casos, para que la sociedad misma diseñe y participe en la aplicación de sus funciones, tanto estrictamente electorales como las que tienen relación con el desarrollo democrático y la educación cívica; 7) una permanente comunicación e intercambio de puntos de vista con los partidos y las agrupaciones políticas, y 8) sobre todo, la orientación y materialización de las decisiones de autoridad por los principios constitucionales.

CONCLUSIONES

México requiere de autoridades que recuperen la legitimidad perdida. Las autoridades judiciales y electorales deben tener un origen democrático derivado de la voluntad ciudadana y deben demostrar en los hechos, en su trabajo cotidiano, su compromiso con la democracia. Sólo así volveremos a tener autoridades creíbles que abonen en la estabilidad y gobernabilidad del país. Es verdad que el cambio en el método de designación de los titulares de estos poderes y órganos es parte de la solución al problema, aunque no la única. Se requieren otras medidas.

Por ejemplo, la interpretación y aplicación de las normas debe guiarse por criterios gramaticales, sistemáticos y funcionales, debe orientarse por los principios constitucionales de interpretación conforme, *pro homine*, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las autoridades deben esforzarse por maximizar los principios de elecciones auténticas (equitativas) y libres, y de otros, como el de máxima publicidad de los actos y decisiones de autoridad e insistir en deliberaciones abiertas que busquen sinceramente como eje de decisión a los mejores argumentos, por encima de los intereses de los partidos y de poderes gubernamentales y fácticos.

En materia de austeridad y de transparencia, las instituciones deben ser una caja de cristal con gastos moderados y sin pretensiones de crecimientos burocráticos constantes y sin sentido. Es necesario derogar cualquier espacio de opacidad y duda en los ámbitos administrativos. El ejercicio presupuestal debe justificarse ante la sociedad. Por último, los titulares de estas autoridades no deben olvidar que se deben, en primer lugar, a la sociedad, con quien tienen los compromisos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Ibáñez, Perfecto (2002), “Democracia con jueces”, en *Claves de Razón Práctica*, diciembre, núm. 128, pp. 4-11.
- Bickel, Alexander (1962), *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press.
- Cabrera, Lucio (1968), *El poder judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2005), *La argumentación como derecho*, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2012), *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. edición, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2014), *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2014), *Las pruebas y las resoluciones electorales*, México, Porrúa.
- Carpizo, Jorge (2009), Versión estenográfica de la conferencia: “¿Por qué la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo?”, en el marco del Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, 18 de agosto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 4-5.
- Cosío Villegas, Daniel (2007), *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. edición, México, Fondo de Cultura Económica/Clío.
- Del Águila, Rafael (2000), *La senda del mal, política y razón de Estado*, Madrid, Taurus.
- Del Castillo Velasco, José María (2007), *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Dworkin, Ronald (1988), *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa.
- Ely, John (1980), *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ferreres, Víctor (2002), “Justicia constitucional y democracia”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa/UNAM.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados (2010), número 3131-VI, jueves 4 de noviembre (1437).
- García Pelayo, Manuel (1981), “El status del tribunal constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Gargarella, Roberto (1996), *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel.

- Hamilton, Alexander; James Madison y John Jay (1987), *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Leibholz, Gerhard (2013), “El estatus del tribunal constitucional federal en Alemania”, en Héctor Fix Zamudio y César Astudillo (coords.), *Estaduto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM.
- Moncada Roa, Patricia (2007), “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, en Robert Rotberg y Christopher Clapham, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes/Pontificia Universidad Javeriana.
- Nino, Carlos (1991), “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad”, en *Cuadernos y Debates*, núm. 29, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nino, Carlos (1992), *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
- Pintore, Anna (2001), “Derechos insaciables”, en Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.
- Salazar, Pedro (2013), “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)”, en Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM.
- Sánchez Cuenca, Ignacio y Pablo Lledó (2002), *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Madrid, Alianza.
- Torre, Juan Carlos (2011), *La audacia y el cálculo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Troper, Michel (2001), *Por una teoría jurídica del Estado*, Madrid, Dykinson.
- Troper, Michel (2003), “El poder judicial y la democracia”, en Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa.
- Waldron, Jeremy (1999), *The Dignity of Legislation*, Cambridge, Cambridge University Press.