

CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, 151 pp.

Resulta por demás imposible no estar de acuerdo con los argumentos del jurista Jorge Carpizo, prologuista de dicha obra, cuando afirma categóricamente que “la democracia supone un poder acotado de todos los actores sociales, públicos y privados. Nadie, ni los órganos del Estado, ni los gobernados, aun cuando éstos sean grandes centros de concentración de poder económico, ideológico o mediático, está por encima de la Constitución y de la ley” (p. XV).

Por fortuna, parece que senadores y diputados integrantes de la actual legislatura, así como la mayoría de los estados de la república, comparten esta opinión al haber aprobado en noviembre de 2007 un decreto de reforma sobre los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122, con la adición del 134 y derogación de un párrafo al 97 constitucionales que, en lo general, modificaron algunas de las disposiciones hasta entonces existentes en materia electoral, configurando en consecuencia un nuevo marco jurídico sobre tres temáticas fundamentales: a) el modelo de acceso de los partidos políticos y sus candidatos a la radio y televisión, b) los límites a la publicidad gubernamental, y c) la elevación a rango constitucional de la prohibición de que los particulares pudieran adquirir anuncios publicitarios con el fin de influir en la voluntad electoral de los ciudadanos.

Como causas principales que originaron dicha reforma constitucional podríamos identificar el conflicto poselectoral surgido a causa de la diferencia mínima (0.58%) con la que fue elegido el presidente de la república en 2006, así como la descalificación por parte de la mayoría de los actores relevantes de estos comicios de la actuación del Instituto Federal Electoral (IFE), lo que trajo como consecuencia el desconocimiento por una buena parte de éstos de la decisión final pronunciada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto del vencedor oficial.

Sin embargo, estas enmiendas a la Constitución tienen un antecedente más remoto. Por un lado, el costo creciente de las campañas en radio y televisión que venían a ensanchar más los bolsillos de los principales medios de comunicación que lo abonado a favor de la democracia (incipiente) del país, emparejado a los evidentes problemas de fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos asociados también a la compra de espacios en medios electrónicos. Por el otro, se evidenciaba una constante y por demás relevante intromisión, por parte de los gobiernos, en los distintos ámbitos, en las campañas electorales a través de sus estrategias de comunicación social, lo que se vinculaba con el uso gradual de recursos públicos de los gobernantes para promover su imagen con fines electorales. A todo esto, por si fuera poco, se acumuló la indiscriminada compra de publicidad electoral por parte de terceros en detrimento de la competencia política.

Hasta aquí pareciera que la nueva adecuación constitucional al contexto político-electoral del país podría mitigar y contener estos reclamos que venían incluso de los principales operadores políticos que reclamaban la certidumbre normativa mínima necesaria para las expectativas electorales que se avecinaban. Sin embargo, un futuro completamente diverso le depararía a esta nueva reforma electoral.

Dada la complejidad política y jurídica que revestía el nuevo diseño constitucional y, sobre todo, legal, habrían de jugar en lo subsecuente un papel mayúsculo los órganos jurisdiccionales encargados de instrumentar dicha reforma: el IFE y el TEPJF. Esta afirmación no es gratuita, ya que de la correcta interpretación de las normas por parte de estas autoridades electorales —el IFE en su esfera administrativa y el TEPJF en la jurisdiccional—, en buena parte dependería que la reforma cumpliera, o no, con sus objetivos esenciales.

Es aquí donde encuentra su justificación formal el libro coordinado por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar: no en la denostación del actuar de las instituciones que han hecho posible la construcción de la democracia en nuestra nación, sino, más bien, su trabajo se concentra en una revisión pormenorizada, argumentada y suficientemente crítica de algunas de las decisiones emitidas por estas autoridades que, más allá de haber suscitado una gran controversia, han desvirtuado el propio sentido que animó las reformas comentadas.

Los autores parten, evidentemente, del supuesto de que tales decisiones han sido equivocadas, aunque con ello no pretenden provocar el dis-

curso fácil de golpeteo a las instituciones, más bien proponen un debate académico sobre el porqué consideran que tanto los miembros del Consejo General del IFE como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y demás instancias judiciales que adoptaron las decisiones que en este documento se analizan, “han faltado a la función que les corresponde y han abandonado su (debido) compromiso con el imperio de la ley” (p. X).

Esclarecedor resulta, en primer término, el prefacio elaborado por Ana Laura Magaloni, el cual arroja ciertas luces sobre el particular actuar de los árbitros judiciales:

La diferencia entre un buen y un mal juez radica, precisamente, en la profundidad de su capacidad analítica para entender la dimensión política y social de los problemas y, en función de ello, construir la mejor solución jurídica posible. De ello depende que pueda cumplir con el objetivo central de su función: hacer del derecho y de la actividad jurisdiccional verdaderos instrumentos de pacificación y prevención de conflictos sociales y políticos (p. XX).

Por su parte, cada uno de los expertos convocados por los coordinadores, además de los incisivos textos de éstos, analiza una sentencia o resolución relevante emitida por alguna de las autoridades en la materia, las cuales, a su parecer, como ya lo dijimos, consideran incompatibles con el ánimo de las nuevas normas electorales.

Ciro Murayama analiza lo que él llama *contrarreforma desde el interés privado*, lo que al decir del autor, ha sido fruto de

las acciones de las empresas televisivas... para hacer de las nuevas disposiciones electorales en materia de acceso a los medios letra muerta, así como las tibias y en ocasiones condescendientes decisiones de las distintas autoridades electorales, [lo que] junto con el abandono de los partidos políticos de una defensa estricta de la nueva legalidad electoral, han puesto a México en la antesala de una contrarreforma en el sentido de regresar al esquema previo de mercantilización del acceso de partidos y candidatos a la radio y la televisión (p.17).

Desde esa óptica, Murayama elabora una cronología pormenorizada de la reforma impulsada desde el Senado, haciendo hincapié en los propósitos principales de ésta y su falta de correlación con los criterios emitidos por los órganos encargados de la aplicación de las normas, los

cuales, lejos de corresponderse con los significados de las reformas, terminaron por alterar su propósito originario.

A su vez, Pedro Salazar realiza una minuciosa revisión del procedimiento que inició con la interposición de un amparo en contra de las citadas reformas electorales por parte de un grupo empresarial y de intelectuales, mismo que culminó con el absurdo de que una decisión de una jueza, respaldada por la SCJN, dejara abierta la puerta para que cualquier juez ordinario pueda declarar inconstitucional una reforma constitucional. En palabras del propio coordinador:

La culpa del desatino jurídico que nos ocupa es, como hemos visto, sobre todo, de seis ministros de la SCJN. Sin duda. Pero la jueza Florida López Hernández... consumó el despropósito con una maestría imposible de igualar. La circularidad de sus argumentos, las falacias y los efectos de su decisión sacaron a lote las peores consecuencias posibles de la decisión que, en octubre de 2008, habían adoptado los ministros de nuestro Tribunal Constitucional (p. 49).

Lorenzo Córdova, por su parte, hace un análisis de las acciones que tomaron un grupo de diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para adquirir publicidad en canales de cobertura nacional, lo que contravenía por supuesto la nueva disposición constitucional que prohibía dicha compra a los partidos políticos o a los particulares de espacios en medios de comunicación, con excepción de los autorizados por el IFE quien, en un primer momento determinó como conducta ilegal e impuso la sanción correspondiente; sin embargo, el TEPJF, mediante la sentencia que recayó sobre el recurso interpuesto por ese grupo de diputados del PVEM, determinó como legítimas y legales esas acciones.

Dichas acciones llevan al autor a declarar, no sin una evidente indignación, que

no es una exageración decir que la mala o equivocada lectura que tanto el IFE como el Tribunal Electoral hagan de las normas puede terminar por desvirtuar o incluso hacer nugatoria la intención que inspiró a la reforma electoral. De ahí lo delicado y trascendente de su actuación al aplicar las disposiciones legales a los casos concretos que eventualmente conocen (p. 62).

Para Pablo Larrañaga, como lo menciona en su colaboración, “es un deber cívico ocuparse de la relación entre estas instituciones fundamen-

tales de la vida política del país, y resulta inquietante cuando de la mirada se colige que ésta no resulta lo armoniosa que sería deseable, sino que más bien anda por la senda del desconcierto” (p. 86). Y al respecto no sólo se ocupa de la relación entre las dos instituciones más importantes dentro del contexto político-electoral del país, el IFE y el TEPJF, sino que reconstruye el pasaje desafortunado del nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, el cual, habiendo sido nombrado por éste en uso de sus facultades, fue depuesto por el TEPJF mediante la sentencia recaída a un recurso interpuesto en contra de dicho nombramiento por el Partido Acción Nacional (PAN), a pesar de que éste se hubo desistido del recurso presentado.

Sin embargo, el infortunio no terminó aquí: no obstante la sentencia emitida por el TEPJF, la cual se excedía en sus alcances jurídicos y materiales —ordenándole reponer el procedimiento indicándole inclusive al IFE los lineamientos específicos que debería a los cuales se tenía que constreñir, vulnerando evidentemente la autonomía de este último—, el IFE motivó y fundamentó su determinación y volvió a nombrar al mismo titular de dicha unidad de fiscalización, lo que tendría como consecuencia inminente el detrimento de la relación institucional entre estas dos autoridades electorales.

Otro de los temas de suma relevancia que son analizados en la obra que se comenta, ha sido el que de forma pertinaz aborda Jesús Cantú: la libertad de expresión. Esta garantía constitucional fue matizada gracias las reformas mencionadas, al haber elevado a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de incluir, en la propaganda que para efectos electorales desplegaran, las expresiones que denigren a las instituciones y a sus pares, o que lleguen a calumniar a las personas.

Este escabroso tránsito que va desde la puntualización que sobre los yerros del otro se pudieran verter hasta los límites de la difamación, ha sido abordado con mesura por el autor y lo ha llevado a contrastar las declaraciones jurídicas por parte del TEPJF con los alcances de la legislación vigente, las cuales, de forma desatinada, buscaron “reducir al mínimo, si no cancelar, la libertad de expresión, a partir de la interpretación más limitativa y restrictiva posible [a pesar de que el] legislador estableció los límites y el Tribunal con su interpretación la canceló” (p. 124).

Por último, Jorge Kristian Bernal Moreno se avoca a la revisión de la importancia que reviste uno de los artículos adicionados por la reforma,

el artículo 134 constitucional, el cual sentó las bases para la prohibición de que los recursos públicos en manos de los diversos servidores públicos sirviera a fines electorales a través de la propaganda gubernamental que éstos desplegaran a través de su personalización, lo que influiría sin duda en el ánimo electoral de la población y se apartase del fin único de los mensajes gubernamentales: la comunicación social.

La particularidad de tal disposición constitucional recae en que, al no haber sido emitida la ley reglamentaria correspondiente que definiera su regulación, de nueva cuenta la interpretación efectiva de dichos preceptos recaía en el IFE y el TEPJF, lo que no sería del todo alentador dadas las experiencias antes descritas. De nueva cuenta las paradojas son evidentes: por una parte, a través de una decisión igual de controvertida, ya que se trató del primer asunto relativo al artículo 134 constitucional que conocieron estas autoridades, el TEPJF, contraviniendo una decisión del IFE, equiparó la colocación en Internet por parte de un presidente municipal y el contenido de su currículum de vida a la propaganda electoral, argumentando consideraciones jurídicas del todo deficientes que llevaron a la sanción del funcionario; y, por la otra, esto se contrapone con la decisión, de nuevo contradictoria y que evidencia la falta de uniformidad en los criterios del TEPJF, de no aplicar sanción alguna respecto los *spots* colocados de forma por demás ilegal por los diputados del PVEM comentados en el texto de Murayama y que eran de suyo propaganda electoral pura.

En suma, la pregunta que subyace al análisis propuesto en esta obra es si la democracia efectiva es posible con la existencia de instituciones que por un lado resultan antagónicas entre sí y, por el otro, sus decisiones no se corresponden con el espíritu de las reformas electorales de 2007-2008. Si, como lo anuncian los coordinadores de este texto en su título, nos encontramos frente a una democracia sin garantes, este tipo de debates serán los necesarios para robustecer nuestras instituciones siempre que en ellas encuentren un eco responsable y no el congénito ensordecimiento que las caracteriza.

C

Roy GONZÁLEZ PADILLA