

## **Ensayos**

El Poder Judicial en la  
transición y consolidación  
democrática en México

---

## **Reflexiones y Testimonios**

Cómo ven y/o cómo viven los  
ciudadanos las campañas  
político-electtorales 2003



Ganadores del Octavo  
Certamen Nacional de Ensayo

**Francisco I. Madero**

**Ensayos**

El Poder Judicial en la  
transición y consolidación  
democrática en México

**Reflexiones y Testimonios**

Cómo ven y/o cómo viven los  
ciudadanos las campañas  
político-electoral 2003

CATEGORÍA ENSAYO

Julio Antonio Ríos Figueroa (primer lugar)  
Miguel Carbonell Sánchez (mención honorífica)  
Roberto Corona Copado (mención honorífica)  
Susana Berruecos García Travesí (mención honorífica)

CATEGORÍA REFLEXIONES Y TESTIMONIOS

José Alejandro Arceo Contreras (primer lugar)  
Carlos Pérez Ramírez (mención honorífica)  
Guadalupe Varo Ruiz (mención honorífica)  
Alejandro Villarino Arenas y  
Julián Etienne Gómez Baranda (mención honorífica)  
Marina Hinojosa Rivera (mención honorífica)  
Marco Antonio López Baca (mención honorífica)

PRIMERA EDICIÓN, OCTUBRE DE 2004.

© INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ISBN

VIADUCTO TLALPAN NÚM. 100, COL. ARENAL TEPEPAN,  
C.P. 14610, MÉXICO, D.F.

IMPRESO EN MÉXICO/*PRINTED IN MEXICO*

DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

## ÍNDICE

|                    |   |
|--------------------|---|
| PRESENTACIÓN ..... | 7 |
|--------------------|---|

### CATEGORÍA ENSAYO

|   |    |
|---|----|
| EL SURGIMIENTO DE UN PODER JUDICIAL EFECTIVO EN MÉXICO:<br>GOBIERNO DIVIDIDO Y TOMA DE DECISIONES EN LA SUPREMA<br>CORTE DE JUSTICIA, 1994-2002 ..... | 11 |
|---|----|

*Julio Antonio Ríos Figueroa*

|  |    |
|--|----|
| LOS GUARDIANES DE LAS PROMESAS. PODER JUDICIAL<br>Y DEMOCRACIA EN MÉXICO ..... | 37 |
|--|----|

*Miguel Carbonell Sánchez*

|   |    |
|---|----|
| EL EXPERIMENTO DEMOCRÁTICO DE LA JUSTICIA<br>CONSTITUCIONAL EN MÉXICO ..... | 57 |
|---|----|

*Roberto Corona Copado*

|  |    |
|--|----|
| LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL CONTEXTO<br>DE UN NUEVO FEDERALISMO ..... | 77 |
|--|----|

*Susana Berruecos García Travesí*

### CATEGORÍA REFLEXIONES Y TESTIMONIOS

|   |     |
|---|-----|
| LA VIDA POLÍTICA EN EJIDOS DE SAN AGUSTÍN ATLAPULCO.<br>AÑO 2003: EL GRIS QUE NO SE ACABA ..... | 111 |
|---|-----|

*José Alejandro Arceo Contreras*

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| TRES ESCENAS Y UN FUTURO ..... | 119 |
|--------------------------------|-----|

*Carlos Pérez Ramírez*

|  |     |
|--|-----|
| CÓMO VEN Y/O CÓMO VIVEN LOS CIUDADANOS LAS CAMPAÑAS<br>POLÍTICO-ELECTORALES 2003 ..... | 127 |
|--|-----|

*Guadalupe Varo Ruiz*

|   |     |
|---|-----|
| PENSAR EL 2003: TESTIMONIO EPISTOLAR A 4 VOCES .....                                      | 137 |
| <i>Alejandro Villarino Arenas y Julián Etienne Gómez Baranda</i>                          |     |
| AMARGO DESPERTAR ( <i>REALITY SHOW</i><br>Y <i>STRIPTEASE</i> ELECTORAL EN EL 2003) ..... | 147 |
| <i>Marina Hinojosa Rivera</i>   |     |
| CÓMO VEN Y/O CÓMO VIVEN LOS CIUDADANOS LAS CAMPAÑAS<br>POLÍTICO-ELECTORALES 2003 .....    | 161 |
| <i>Marco Antonio López Baca</i>   |     |

## PRESENTACIÓN

La viabilidad de un sistema democrático no se puede entender sin un diseño institucional que garantice efectivamente los derechos humanos, la legalidad y la defensa de dichos derechos. Por ello, en este Octavo Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero el IFE convocó a la participación ciudadana en la modalidad de ensayo con el tema “El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México”, en un momento en que los actores políticos coinciden en la importancia del predominio del estado de derecho y de la real división de poderes para consolidar los avances obtenidos en materia de legalidad y certeza, y para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en nuestro sistema político. De ahí la pertinencia de conocer la visión ciudadana sobre el papel que ha desempeñado el Poder Judicial en la consolidación y estabilidad democrática de nuestro país, como depositario de la facultad constitucional de hacer cumplir la ley.

Para la categoría de reflexiones y testimonios se convocó a desarrollar el tema “Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales 2003” –en el marco de las elecciones celebradas en ese año para renovar a la totalidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión–, con la finalidad de ofrecer a la ciudadanía un espacio en el que expresara su percepción sobre la manera en que se realiza actualmente la contienda político-electoral.

En la categoría de ensayo el trabajo ganador es “El surgimiento de un Poder Judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002”, cuyo autor, Julio Antonio Ríos Figueroa, examina el papel del Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México, a la luz de la reforma judicial de 1994 que otorgó jurisdicción constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El autor afirma que mientras mayor sea el grado de fragmentación política mayor es la posibilidad de que el Poder Judicial sea efectivo, es decir, “capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas”. Como sustento, Ríos Figueroa realiza un análisis de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de 1994 a 2002 sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

El jurado calificador otorgó mención honorífica a los ensayos siguientes: “Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y democracia en México”, de Miguel Carbonell Sánchez, “El experimento democrático de la justicia constitucional en México”, de Roberto Corona Copado, y “La Suprema Corte de Justicia en el contexto de un nuevo federalismo”, de Susana Berruecos García Travesí.

Carbonell Sánchez destaca en su trabajo la importancia para la vida democrática de un sistema judicial capaz de hacer exigible en la práctica el principio de sujeción de las autoridades al orden jurídico: “Allí donde no exista un sistema judicial independiente será muy difícil hablar de un Estado en el que los derechos de los ciudadanos están a salvo y donde la división de poderes tiene algún significado más allá de la retórica que suele acompañarlo”, afirma el autor. En el marco de los cambios registrados en el sistema político del país, dice, actualmente el Poder Judicial ya no es “el tercero ausente” dentro del esquema de división de poderes, aunque para lograr un verdadero estado de derecho, uno de los retos del Estado mexicano es mejorar el sistema de justicia y generar mayor confianza social de los ciudadanos hacia los aparatos judiciales.

Por su parte, Roberto Corona Copado considera en su ensayo que el momento culminante de la transición jurídica hacia la construcción de un estado democrático de derecho en México es la reforma constitucional de 1994 que reestructuró el Poder Judicial de la Federación y su máximo órgano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El autor destaca la importancia de los tribunales responsables de la justicia constitucional, la cual, afirma, es la encargada de garantizar la existencia de una democracia constitucional efectiva y confiable, y constituye la respuesta frente a dos grandes necesidades sociales del Estado: limitar y controlar el poder, y proteger la libertad de los individuos y los grupos sociales.

En su ensayo, Susana Berruecos evalúa el papel de la Suprema Corte de Justicia a partir del incremento del pluralismo político en el proceso de democratización en nuestro país. La autora hace un análisis de las controversias constitucionales presentadas ante la Corte en los últimos años, en el que se definen los actores involucrados y los asuntos en conflicto, para demostrar que la vía legal se ha vuelto la ruta más utilizada para resolver situaciones de estancamiento político. “Con sus fallos, la Corte está regulando la coexistencia entre actores políticos e institucionalizando nuevas reglas de comportamiento en el proceso de consolidación democrática”, afirma la autora.

En la categoría de reflexiones y testimonios el trabajo ganador es “La vida política en Ejidos de San Agustín Atlapulco. Año 2003: El gris que no se acaba”, de José Alejandro Arceo Contreras, quien describe la marginación, el abandono –por parte de las autoridades– en que se encuentra esa población del Estado de México, cuya pertenencia se disputan dos municipios gobernados por partidos distintos, en un conflicto que tiene como fondo motivos políticos. Los habitantes de San Agustín, que carecen de los servicios urbanos básicos, únicamente reciben atención –dávivas– en tiempos electorales porque los partidos políticos sólo los buscan como electores, pero una vez pasadas las elecciones, todo vuelve a ser igual que antes, o peor, afirma el autor tras dar su testimonio sobre cómo se realiza la contienda electoral en esa población.

En esta categoría se otorgaron cinco menciones honoríficas: “Tres escenas y un futuro”, de Carlos Pérez Ramírez, “Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales 2003”, de Guadalupe Varo Ruiz, “Pensar el 2003: testimonio epistolar a 4 voces”, de Alejandro Villarino Arenas y Julián Etienne Gómez Baranda, “Amargo despertar (*Reality show y striptease* electoral en el 2003)”, de Marina Hinojosa Rivera, y “Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales 2003”, de Marco Antonio López Baca.

Carlos Pérez Ramírez reflexiona sobre tres momentos de su vida que fueron básicos para su formación social, y cómo fue cambiando su percepción hasta entender la importancia de algo que en otro tiempo no soportaba: las elecciones y la participación ciudadana. El autor narra cómo fue víctima de la violencia deseudopolicías cuando era estudiante de preparatoria, después la represión gubernamental por su activismo político, así como su participación en una organización sindical que promovía el abstencionismo.

Por su parte, Guadalupe Varo Ruiz se refiere a la forma en que se desarrollaron las campañas electorales de 2003 en el municipio jalisciense de Aqualulco de Mercado. En particular cuestiona la actuación de los candidatos, quienes, dice, son personas que durante la campaña electoral se engrandecen, se sienten distintos a los demás, viven en un mundo que ellos mismos crean pero que no existe, así como el gasto que hacen incluso los que saben que no van a ganar. Lo más absurdo de todo, afirma, es que el diputado federal que resultó electo ha sido ya diputado federal, presidente municipal y diputado local dos veces, como si el cargo no lo pudiera ocupar cualquiera de los miles de ciudadanos que viven en el distrito más extenso de Jalisco.

Alejandro Villarino Arenas y Julián Etienne Gómez Baranda presentan su reflexión como un intercambio de correos electrónicos entre un grupo de amigos que en un original debate expresan su sentir no sólo sobre las campañas electorales sino sobre diversos aspectos del contexto en que éstas se desarrollan: la importancia de la elección para la conformación del Congreso, la lucha partidista, la participación de la mujer en los cargos de elección popular, el desencanto de la población por la política, cómo incide la situación económica en lo político y el papel de los medios de comunicación, entre otros. Como dicen los autores, “ante una intrincada realidad, toda opinión sobre ella significa un acercamiento, una tentativa, una explicación provisional, una más afortunada que otra por su lucidez y agudeza, pero todas igualmente válidas”.

Por su parte, Marina Hinojosa Rivera reflexiona sobre el sentir ciudadano que ella misma pudo constatar durante un día cualquiera previo a las elecciones del seis de julio, al realizar sus actividades cotidianas. En la calle, en el transporte público, con amigos, con desconocidos con quienes fortuitamente habla o sólo

escucha, con su familia, con las personas con quienes convive habitualmente, la autora recoge una variedad de opiniones que coinciden en indiferencia y apatía hacia lo electoral, en malestar por la deshonestidad de los políticos y por el excesivo presupuesto de los partidos y la banalidad de sus discursos y lemas de campaña, en un marco donde, dice, los medios de comunicación se encargan de hacer de las campañas un espectáculo más que un ejercicio democrático.

Marco Antonio López Baca describe en su trabajo diversas formas en que, en su opinión, los ciudadanos viven las campañas político-electorales: los que las viven activamente porque encuentran en ellas una forma más de aumentar su ingreso económico o, más todavía, dependen de las campañas; los que las ven de forma pasiva, es decir, que no están de acuerdo en cómo se desarrollan y no confían ni en los partidos ni en los candidatos “y se encuentran a la deriva por no saber por quién votar”; los que ven las campañas y la política como si fuera su trabajo, o sea, los analistas e intelectuales, así como los ciudadanos que viven las campañas como motivo de fiesta, por los bailes que organizan los partidos.

El Instituto Federal Electoral publica estos ensayos y reflexiones y testimonios con el propósito de contribuir a la divulgación de la cultura política democrática.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

# EL SURGIMIENTO DE UN PODER JUDICIAL EFECTIVO EN MÉXICO: GOBIERNO DIVIDIDO Y TOMA DE DECISIONES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, 1994-2002<sup>1</sup>

Julio Antonio Ríos Figueroa

## INTRODUCCIÓN

FERDINAND LASALLE DIJO que si una Constitución no refleja los “factores reales de poder” entonces no es más que una “hoja de papel”.<sup>2</sup> En la misma línea, Adam Przeworski ha afirmado que las instituciones políticas son efectivas si y sólo si tienen un poder real, externo e identificable, detrás de ellas.<sup>3</sup> De este modo, el Poder Ejecutivo sería efectivo porque cuenta con el mando del ejército y la policía, mientras que el Poder Legislativo sería efectivo porque cuenta con el control del presupuesto. Pero, ¿qué es lo que hace efectivo al Poder Judicial que no controla ni la espada ni la bolsa? Una respuesta generalizada, que encuentra sus raíces en los ensayos de *El Federalista*, es que el Poder Judicial será efectivo si tiene la facultad de “declarar nulos todos los actos manifiestamente contrarios al tenor de la Constitución”.<sup>4</sup> En efecto, en el conocido sistema de frenos y contrapesos el Poder Judicial es una “barrera efectiva contra los intentos expansivos del órgano representativo” si participa de la función legislativa, es decir, si tiene la facultad de anular las leyes inconstitucionales.

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios y sugerencias de John Ferejohn, Barry Friedman, Aurora Loyo, Patricio Navia, Pasquale Pasquino, Andrea Pozas Loyo, Ricardo Pozas, Adam Przeworski y Elizabeth Wood. Agradezco también a Alain de Remes el envío de su base de datos electorales municipales, y a Julia Flores los datos de encuestas sobre el Poder Judicial. Finalmente, agradezco el apoyo del Centro de Resolución de Conflictos de la Universidad de Nueva York por la beca de investigación que me otorgó durante el verano de 2003.

<sup>2</sup> Ferdinand Lassalle [1862], *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones Coyoacán, 1997, p. 29.

<sup>3</sup> Adam Przeworski, “Foreword”, en Robert Barros, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>4</sup> Alexander Hamilton, Hayl, John y James Madison [1787], *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*, Nueva York, The Modern Library, 2001, p. 497.

Sin embargo, no es difícil encontrar ejemplos de constituciones donde los jueces no ponen en práctica sus facultades legales de control constitucional, o donde sus decisiones muestran una deferencia casi total hacia los grupos en el poder. Por lo tanto, para que esas facultades legales lleguen a ser algo más que “hojas de papel”, algo debe llenar el vacío entre el diseño legal de la institución y la efectividad de la misma. ¿Qué puede llenar este vacío? Definamos un Poder Judicial efectivo como aquél capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas (como el juicio político, una disminución en el presupuesto o el nombramiento *ad hoc* de nuevos ministros).

A partir de esta definición, en este ensayo se argumenta que una fuente de efectividad del Poder Judicial es el gobierno dividido, es decir, que las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno estén fragmentadas políticamente. De hecho, se mostrará que una vez que se les ha otorgado jurisdicción constitucional a los jueces, mientras mayor sea el grado de fragmentación política mayor será la probabilidad de que el Poder Judicial sea efectivo. El sustento empírico de esta tesis se basa en un análisis de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1994 a 2002 sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

En México, desde la adopción de la Constitución de 1917, el Poder Judicial estuvo subordinado al Poder Ejecutivo y los instrumentos legales de control constitucional eran muy débiles.<sup>5</sup> Pero la reforma judicial de 1994 le otorgó a la Suprema Corte exclusiva jurisdicción constitucional, creó instrumentos legales eficientes de control constitucional y proveyó a los ministros de independencia frente al gobierno en turno. Por lo tanto, si el diseño institucional fuera suficiente para hacer efectivo el Poder Judicial, a partir de la entrada en vigor de la reforma de 1994 deberíamos haber visto a la Suprema Corte anulando leyes inconstitucionales y tomando decisiones que afectarían los intereses del grupo en el poder siempre que éste actuara fuera de los límites definidos por la Constitución.

Sin embargo, la Suprema Corte esperó algunos años para comenzar a tomar decisiones que afectarían los intereses del grupo en el poder y no fue sino hasta el 24 de agosto de 2000 que tomó una decisión en contra del Poder Ejecutivo. ¿Por qué? Obviamente la respuesta no se encuentra en el diseño institucional. Como diría Lasalle, la reforma judicial de 1994 fue una “hoja de papel” durante

---

<sup>5</sup> Pilar Domingo, “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, 2000; Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.

algunos años. ¿Cuáles fueron los “factores de poder” que permitieron que esa hoja de papel se convirtiera en fuerza política real? ¿Qué explica que el Poder Judicial se convirtiera en un contrapeso efectivo para los otros órganos del gobierno? En este ensayo se muestra que la Suprema Corte de Justicia modificó su comportamiento al percibir un cambio en la balanza de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo, en particular al percibir la existencia de un gobierno dividido. En una palabra, el surgimiento de un Poder Judicial efectivo en México está ligado al incremento en el grado de fragmentación política en los otros órganos gubernamentales.

El ensayo está dividido en tres partes. En la primera se construye el argumento teórico y se deriva una hipótesis. En la segunda parte se pone a prueba la hipótesis con el análisis de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia. En la tercera se exponen conclusiones.

## I. GOBIERNO DIVIDIDO Y PODER JUDICIAL

### *Un bosquejo del Poder Judicial en el sistema de frenos y contrapesos*

MONTESQUIEU DISTINGUIÓ entre órganos y funciones de gobierno.<sup>6</sup> En *todo* gobierno, dijo el filósofo francés, existen tres funciones: hacer leyes, ejecutar o administrar dichas leyes, y dirimir conflictos en los casos en que exista controversia de acuerdo con lo que dicta la ley.<sup>7</sup> Uno o más órganos de gobierno pueden llevar a cabo las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Montesquieu quería establecer las condiciones bajo las cuales no pudiera darse abuso de poder y argumentó que estas condiciones dependen de las leyes fundamentales que regulan la distribución de funciones de gobierno en órganos de gobierno. Consideró también que “es necesario que por la misma disposición de las cosas el poder sea el contrapeso del poder”.<sup>8</sup> El pensador francés concluyó que para prevenir el abuso de poder es necesario que se cumplan dos condiciones: 1) Las tres funciones del gobierno no deben ser llevadas a cabo por un solo órgano de gobierno, y 2) debe haber un traslape en la distribución de funciones en órganos,

---

<sup>6</sup> Montesquieu [1748], *The Spirit of the Laws*, Londres, University of California Press, 1977, libro xi, capítulo 6; M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967, p. 88; Bernard Manin, “Checks, Balances and Boundaries: the Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787”, en Biancamaria Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 730.

<sup>7</sup> Montesquieu, *op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

de modo tal que un órgano lleve a cabo una función principal pero que al mismo tiempo participe en el cumplimiento de las otras funciones.<sup>9</sup>

Las ideas de Montesquieu, adoptadas y adaptadas, cristalizaron en el sistema de frenos y contrapesos establecido en la Constitución de los Estados Unidos de América y famosamente defendido por Madison, Hamilton y Jay en los ensayos de *El Federalista*.<sup>10</sup> Es interesante resaltar las distintas concepciones del Poder Judicial que se expresan, por un lado, en *El espíritu de las Leyes* y, por otro, en los ensayos *El Federalista*. Para Montesquieu, el Judicial es el famoso *pouvoir null* y los jueces son la *bouche de la loi*; el Poder Judicial y el Ejecutivo están subordinados al Legislativo, y el trabajo de los jueces es aplicar la ley sin ejercer ningún tipo de poder político.<sup>11</sup> Por el contrario, Madison y Hamilton argumentaron a favor de un Poder Judicial situado al mismo nivel de los otros dos. En este sistema, los jueces deben defenderse a sí mismos de los intentos expansivos de los otros poderes y, por lo tanto, jugar su papel en el equilibrio político del gobierno.<sup>12</sup>

A pesar de que en el sistema de frenos y contrapesos el Poder Judicial es formalmente igual a los otros dos poderes del gobierno, se le considera el “órgano menos peligroso”. La razón es que no controla ni la “espada ni la bolsa”, incluso “se podría decir que no tiene ni FUERZA ni VOLUNTAD, solamente juicio, y que depende en última instancia de la ayuda del Ejecutivo para el ejercicio eficaz de esta facultad de juicio.<sup>13</sup> Es decir, aunque en el modelo de frenos y contrapesos estamos lejos de considerar “nulo” al Poder Judicial, su dependencia de los otros órganos de gobierno, ya sea para implementar sus decisiones o para mantener su independencia económica y política, lo sitúa como un poder débil.

Sin embargo, nótese que la debilidad del Poder Judicial está definida en relación con los otros órganos de gobierno. Cuando éstos son fuertes y están listos para reaccionar en contra de una decisión judicial que los afecte, el Judicial tenderá a ser débil y deferente con estos órganos. Pero el reverso también es cierto. Por lo tanto, para que el Poder Judicial llegue a ser efectivo en el sistema de frenos y contrapesos existe una salida que no depende de que éste tenga una “fuerza real externa y explícita” detrás de él: que los otros órganos encuentren dificultad en reaccionar en contra de una decisión del Poder Judicial. Exploremos con detalle esta posibilidad.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Bernard Manin, *op. cit.*

<sup>11</sup> Pasquale Pasquino, “One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution”, en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 210-113.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pp. 213-226.

<sup>13</sup> Alexander Hamilton, *et al.*, *op. cit.*, p. 496 (mayúsculas en el original).

### *Gobierno dividido y Poder Judicial*

Estudios recientes sobre el Poder Judicial consideran a éste y a los jueces como actores políticos que están restringidos en la búsqueda de sus intereses por otros actores políticos como el Ejecutivo y el Legislativo. Este enfoque ha sido utilizado en Estados Unidos generalmente para estudiar las condiciones bajo las cuales los jueces se involucran en la creación de políticas públicas.<sup>14</sup> Cuando se analizan otros países, este enfoque ha sido utilizado para estudiar la relación entre el Judicial y los otros órganos de gobierno, en particular el Ejecutivo.<sup>15</sup>

El supuesto común a todos estos estudios es que los jueces actúan estratégicamente cuando toman decisiones, es decir, toman en cuenta no solamente restricciones legales, como la jurisprudencia y la lógica jurídica, sino también restricciones políticas, como su posición relativa frente a los otros órganos de gobierno. En particular se ha argumentado que la fragmentación política en los otros órganos de gobierno tiene consecuencias importantes para las cortes, dado que un gobierno dividido enfrenta mayores obstáculos para coordinarse y, por lo tanto, mayores dificultades para la creación de leyes y políticas públicas. Existe un gobierno dividido cuando no hay un solo partido político que controle los tres órganos necesarios para crear una ley: las dos cámaras del Congreso y la Presidencia. Obviamente, hay distintos grados de fragmentación política: cuando el mismo partido controla la Presidencia y

---

<sup>14</sup> John Ferejohn, "Judicializing Politics, Politicizing Law", en *Law and Contemporary Problems*, núm. 65, vol. 41, verano de 2002; Jenna Bednar, William Eskridge y John Ferejohn, "A Political Theory of Federalism", en John Ferejohn, Jack N. Rakove y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; John Ferejohn y Barry Weingast, "A Positive Theory of Statutory Interpretation", en *International Review of Law and Economics*, núm. 12, 1992; Pablo Spiller y Rafael Gely, "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the *State Farm* and *Grove City* Cases", en *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, núm. 2, 1990.

<sup>15</sup> Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Democracy and Dictatorship", en *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, junio de 2002; Matías Iaryczower, Pablo Spiller y Mariano Tomassi, "Judicial Decision-Making in Unstable Environments", en *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002; Lee Epstein, Jack Knight y Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government", en *Law and Society Review*, vol. 35, núm. 1, 2001; Georg Vangerg, "Establishing Judicial Independence in West Germany. The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", en *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 3, 2000. Véase también Lee Epstein y Jack Knight, "On the Struggle for Judicial Supremacy", en *Law and Society Review*, vol. 30, núm. 1, 1996.

ambas cámaras del Congreso el grado de fragmentación es menor que cuando las cámaras son controladas por un mismo partido y la Presidencia por otro.

Con respecto al involucramiento de los jueces en la creación de leyes y políticas públicas, la “hipótesis de la fragmentación” establece que mientras mayor sea el grado de fragmentación mayor será la participación de las cortes en la creación de políticas públicas. La razón es que bajo esas condiciones la gente que busca solución a sus problemas tenderá a gravitar hacia las instituciones que enfrenten menos obstáculos para actuar.<sup>16</sup> Sobre la relación del Poder Judicial con los otros órganos de gobierno, la hipótesis de la fragmentación establece que mientras mayor sea el grado de fragmentación mayor será la probabilidad de que las cortes decidan en contra de los intereses del gobierno. La razón es que bajo esas condiciones un gobierno dividido no podrá reaccionar fácilmente en contra de una decisión que afecte sus intereses.<sup>17</sup>

Tomando como base el enfoque descrito anteriormente, podemos construir el argumento que se defiende en este ensayo. La fragmentación política, o el gobierno dividido, implica dificultades para la coordinación, la creación de leyes y políticas públicas. Recordemos que un Poder Judicial efectivo es aquél capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas (como el juicio político o una fuerte disminución en el presupuesto).<sup>18</sup> Por lo tanto, si los jueces toman en cuenta a los otros órganos de gobierno cuando toman decisiones, mientras más fragmentados estén estos órganos mayor será la probabilidad de que el Judicial tome decisiones en contra de los grupos en el poder. En otras palabras, mayor probabilidad habrá de que el Poder Judicial sea efectivo.

En la sección siguiente se pone a prueba esta hipótesis adaptada al caso de México, en donde después de la reforma judicial de 1994 la decisión de los ministros de anular una ley o un acto inconstitucional implicaba decidir no solamente en contra de quienes tenían el poder, sino también en contra del mismo grupo político que dotó al Poder Judicial de sus facultades legales

<sup>16</sup> John Ferejohn, “Judicializing Politics, Politicizing Law”, *op. cit.*, pp. 9-14. Véase también Jenna Bednar, *et al.*, *op. cit.*, p. 233.

<sup>17</sup> Matías Iaryczower, *et al.*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Gerald Rosenberg ha realizado una lista completa de posibles ataques al Poder Judicial: 1) usar el poder confirmatorio del Senado para nominar un tipo particular de jueces; 2) reformar la Constitución para contrarrestar decisiones de los ministros, o para alterar la estructura de la Corte o su procedimiento; 3) juicio político; 4) quitarle jurisdicción a la Corte sobre algunos temas; 5) cambiar los procedimientos de selección y/o remoción de los ministros; 6) requerir mayorías extraordinarias para la declaración de inconstitucionalidad; 7) permitir que las decisiones de la Suprema Corte sean apeladas ante un tribunal “más representativo”; 8) disminuir el presupuesto; 9) alterar el tamaño de la Corte. Véase Gerald N. Rosenberg, “Judicial Independence and the Reality of Political Power”, en *The Review of Politics*, vol. 54, verano de 1992, p. 377.

de control constitucional. La prueba se realizará mediante un análisis estadístico de las decisiones en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad tomadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1994 hasta 2002.

## II. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, 1994-2002

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 OTORGÓ a la Suprema Corte de Justicia el poder del control constitucional. Antes de esta reforma la jurisdicción constitucional de la Suprema Corte era muy limitada ya que los instrumentos legales de control de constitucionalidad eran el juicio de amparo y una versión débil de la controversia constitucional que, aunque importantes, no proveían a la Suprema Corte de herramientas eficientes para defender la Constitución. Una de las principales razones era que los efectos de las decisiones en esos casos tenían validez sólo para las partes en el juicio. De este modo, una ley o un acto de autoridad inconstitucional eran declarados inválidos solamente para aquellos que presentaran un amparo, pero seguían siendo “constitucionales” para el resto de la población.<sup>19</sup>

Pero más importante era la situación política del Poder Judicial hasta la reforma de 1994. Políticamente, la Suprema Corte, y el Poder Judicial en general, eran una pieza más en el sistema de partido dominante que caracterizó a México por más de siete décadas: el PRI, que fue capaz de incorporar al Poder Judicial dentro de su estructura corporativa tal como lo hizo con los otros órganos de gobierno, los sindicatos, los campesinos, el ejército y los empresarios.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Es importante mencionar que cinco decisiones de la Corte en el mismo sentido causan jurisprudencia. Véase Richard D. Baker, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin, University of Texas Press, 1971, y Héctor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa/UNAM, 1999.

<sup>20</sup> A pesar de que la Constitución de 1917 otorgó una considerable autonomía a los jueces (inamovilidad y nominación por parte del Congreso de la Unión), comenzando 1928 una serie de reformas constitucionales fue limitando sucesivamente esta autonomía. Primero, se le otorgó al presidente la facultad de nominación de ministros con ratificación del Senado. La reforma de 1928 implicó, además, la sustitución de la Corte entera. En 1934 otra reforma reemplazó la inamovilidad por un periodo fijo de seis años, que coincidía con un periodo presidencial. Desde entonces, la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo fue una característica del régimen mexicano: “Aunque la inamovilidad fue restaurada en 1944, el tono de las relaciones entre el Ejecutivo y el Judicial había sido marcado, y no fue cambiado sino hasta 1994”, Pilar Domingo, *op. cit.*, p. 713. Véase también Héctor Fix-Zamudio, “El Ejecutivo federal y el Poder Judicial”, en *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988; María Amparo Casar, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Benito Nacif y Scott Morgenstern

El sistema de partido dominante aseguró la complicidad del órgano judicial en la construcción y consolidación del sistema político mexicano bajo el dominio hegemónico del PRI.<sup>21</sup> La serie de reformas constitucionales, que subordinaron el Poder Judicial al Poder Ejecutivo, junto con incentivos formales e informales tuvieron como consecuencia que los intereses de la jerarquía judicial coincidieran con los del régimen, en particular la estabilidad política.<sup>22</sup> Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo bajo el régimen priísta siguieron una lógica similar, donde los incentivos institucionales, como la no reelección consecutiva y la distribución de beneficios y puestos por parte de la dirigencia del PRI, promovían disciplina entre los miembros del partido.<sup>23</sup>

Una de las características más interesantes del PRI fue su capacidad para mantenerse en el poder durante más de siete décadas. Mediante una serie de reformas el PRI se adaptó exitosamente a las cambiantes condiciones internas y externas al mismo tiempo que lograba mantener el poder. El proceso de reformas es muy interesante, y la reforma judicial de 1994 es sólo una de ellas.<sup>24</sup>

Esta reforma otorgó a la Suprema Corte el poder del control de constitucionalidad.<sup>25</sup> Por lo tanto, al menos en el papel, la Suprema Corte de Justicia se equiparó a los otros órganos de gobierno ya que los jueces mexicanos adquirieron la capacidad no sólo de defender la Constitución sino también de defender su institución de los intentos expansivos de los otros órganos, y de este modo participar en el equilibrio político y en la estabilidad del gobierno.<sup>26</sup>

---

(eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002; Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

<sup>21</sup> Pilar Domingo, *op. cit.*, p. 726.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 727.

<sup>23</sup> Benito Nacif, "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Benito Nacif y Scott Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America, op. cit.*; María Amparo Casar, *op. cit.*

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, a Juan Molinar Horcasitas, "Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of Mexico", en Arend Lijphart y Carlos Weismann (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1996.

<sup>25</sup> No a todo el Poder Judicial porque México adoptó básicamente el sistema "centralizado" o "europeo" de control de constitucionalidad, con la excepción del juicio de amparo que puede ser decidido en cortes federales inferiores, pero que mantiene los efectos individuales de la decisión. Véase Patricio Navia y Julio Ríos Figueroa, *The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America*, New York University, manuscrito, 2003.

<sup>26</sup> El traslape de funciones y órganos de gobierno permite al sistema de frenos y contrapesos ser estable. Como dijo Madison "[...] la gran seguridad frente a una gradual concentración de funciones en el mismo órgano, consiste en darle a aquellos que administran un órgano gubernamental los medios legales necesarios, así como los motivos personales, para

La reforma judicial de 1994 también estableció que los ministros durarían en su cargo un periodo de quince años con el objetivo de aislarlos de presiones políticas.<sup>27</sup> Asimismo, la reforma constitucional creó buenos instrumentos legales para cuestionar leyes y actos de gobierno inconstitucionales: la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.<sup>28</sup> Estos dos instrumentos se añadieron al juicio de amparo, sin embargo, este ensayo se enfoca en los dos primeros para hacer el análisis.

Las controversias constitucionales se utilizan para resolver problemas entre distintos niveles de gobierno, tanto horizontales como verticales. Por lo tanto, cualquier disputa entre un estado y la Federación, o el Ejecutivo y el Legislativo, generalmente en relación con sus atribuciones, puede ser llevada a la Suprema Corte para que ésta decida quién tiene la razón de acuerdo a la Constitución. Gobernadores estatales, presidentes municipales, los tres poderes de la Unión y los tres poderes de cada estado pueden referir controversias constitucionales a la Suprema Corte (art. 105 constitucional).<sup>29</sup>

La reforma judicial de 1994 también otorgó a la Suprema Corte jurisdicción exclusiva sobre las acciones de inconstitucionalidad. Éstas involucran casos en donde hay contradicción entre una ley inferior o reglamento y la Constitución. Una acción de inconstitucionalidad puede ser referida a la Suprema Corte por un tercio de los diputados o senadores, el Procurador General de la República, un tercio de los legisladores de los estados (en contra de leyes estatales), por los partidos políticos con registro ante el IFE (en contra de leyes electorales federales o locales), y por los partidos políticos registrados ante los institutos electorales estatales (en contra de leyes electorales locales). La acción de

---

resistir los intentos de expansión de los otros órganos” (Alexander Hamilton, *et al.*, *op. cit.*, p. 331). Por lo tanto, como argumenta Bernard Manin, el hecho de que cada órgano –incluyendo el Judicial– participe parcialmente en la función ejercida principalmente por otro, permitió a Madison combinar el axioma de Montesquieu (“el poder debe contrarrestar al poder”), con la necesidad de influencias recíprocas para producir un equilibrio autosustentable construido en el mismo diseño institucional del gobierno (Bernard Manin, *op. cit.*, p. 56).

<sup>27</sup> La sustitución escalonada de los primeros 11 ministros comienza con el nombramiento de dos ministros a finales de 2003.

<sup>28</sup> Véase José Ramón Cossío Díaz, “Comentario al artículo 105 constitucional”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, México, Porrúa/UNAM, 2000, y “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2001.

<sup>29</sup> Para un estudio detallado sobre las controversias, véase Juventino V. Castro, *El Artículo Constitucional*, México, Porrúa, 1997, y José Ramón Cossío Díaz, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

inconstitucionalidad debe ser enviada a la Suprema Corte dentro de los primeros 30 días posteriores a la entrada en vigor de la ley (art. 105 constitucional).<sup>30</sup> La acción de inconstitucionalidad no incluía originalmente las leyes electorales, pero la reforma electoral de 1996, que incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial, sometió a este instrumento las leyes electorales federales y locales.<sup>31</sup>

En suma, la reforma judicial de 1994 dotó a la Suprema Corte de Justicia de igualdad legal frente a los otros órganos de gobierno, al mismo tiempo que creó instrumentos eficientes de control de constitucionalidad que permiten a la Corte defenderse de los intentos expansivos de los otros poderes y participar en el equilibrio del sistema de frenos y contrapesos.

Como dijimos en la primera parte de este ensayo, si el diseño institucional fuera suficiente, deberíamos haber visto a la Suprema Corte ejercer este poder a partir de la entrada en vigor de la reforma de 1994. Sin embargo, esto simplemente no ocurrió. Este órgano esperó un tiempo para comenzar a tomar decisiones que afectaran los intereses de los grupos en el poder, en este caso el PRI. Antes de comenzar el análisis de las decisiones tomadas por la Suprema Corte, veamos el contexto político bajo el cual fue dotada de estas facultades legales. En particular, se hará énfasis en los distintos grados de fragmentación política que han existido desde 1994.

### *Grados de fragmentación en el sistema político mexicano, 1994-2002*

Si vemos el resultado de las elecciones federales en México desde 1994 hasta 2000 podemos identificar claramente tres grados distintos de fragmentación política (véase Tabla 1). De 1994 a 1997 tanto la Presidencia como ambas cámaras del Congreso estuvieron controladas por el PRI, como fue el caso desde 1929. Es importante tener en cuenta que fue un gobierno controlado por el PRI el que decidió hacer la reforma judicial de 1994.<sup>32</sup> Sin embargo, en las elecciones intermedias de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, que terminó dividida, aunque continuó teniendo la mayoría absoluta en el Senado.

<sup>30</sup> La acción de inconstitucionalidad sería más eficiente sin este límite de 30 días. Como ha dicho Michael C. Taylor, “[...] tener que cuestionar una ley dentro de los treinta días posteriores a su promulgación es ilógico. Una ley debe ser anulada por inconstitucionalidad o no, independientemente del tiempo. Sobrevivir treinta días sin ser cuestionada no hace a una ley constitucional”. Michael C. Taylor, “Why No Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico’s Judicial Branch”, en *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm. 1, invierno de 1997, p. 163.

<sup>31</sup> Para un estudio detallado sobre las acciones de inconstitucionalidad, véase Juventino V. Castro, *op. cit.*, y José Ramón Cossío Díaz, “Similitudes y diferencias...”, *op. cit.*

<sup>32</sup> En este trabajo no se hace referencia del interesante proceso político detrás de la reforma judicial de 1994, pero véase Beatriz Magaloni y Arianna Sánchez, “Empowering Courts

En la elección federal de 2000 el PRI perdió la Presidencia y esa vez ambas cámaras del Congreso terminaron divididas (aunque el PRI siguió teniendo la mayoría relativa en ambas). Los tres grados distintos de fragmentación política son representados en la Tabla 2.

TABLA 1

**Partido del presidente y porcentaje de asientos en ambas cámaras del Congreso por partido político en las elecciones federales desde 1994**

|       |    | 1994       |           | 1997      |           |     | 2000      |            |
|-------|----|------------|-----------|-----------|-----------|-----|-----------|------------|
|       |    | Presidente | Diputados | Senadores | Diputados |     | Senadores | Presidente |
| PRI   | EZ | 60         | 74        | 48        | 59        |     | 42        | 47         |
| PAN   |    | 24         | 20        | 24        | 24        | FOX | 41        | 36         |
| PRD   |    | 14         | 6         | 25        | 25        |     | 10        | 12         |
| OTROS |    | 2          | 0         | 3         | 3         |     | 5         | 5          |
| TOTAL |    | 100        | 100       | 100       | 100       |     | 100       | 100        |

EZ =Ernesto Zedillo; FOX = Vicente Fox

Fuentes: CIDAC ([www.cidac.org](http://www.cidac.org)); IFE ([www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx)); Observatorio Electoral ([www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org))

TABLA 2

**Partido del presidente, partido mayoritario en ambas cámaras del Congreso y nivel de fragmentación en el sistema político mexicano, 1994-2003**

|           | Presidencia | Diputados | Senadores | Nivel de fragmentación |
|-----------|-------------|-----------|-----------|------------------------|
| 1994-1997 | PRI         | PRI       | PRI       | 1                      |
| 1997-2000 | PRI         | DIVIDIDO  | PRI       | 2                      |
| 2000-2003 | PAN         | DIVIDIDO  | DIVIDIDO  | 3                      |

---

as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court”, trabajo presentado en el Congreso Anual de la *American Political Science Association*, 2001, y Silvia Inclán, *Toward Judicial Independence in Mexico. Why did Reform Happen?*, tesis doctoral en Ciencia Política, Universidad de Boston, 2003.

Debido a que el PRI controlaba el gobierno (Presidencia y ambas cámaras del Congreso) al momento de otorgar a la Suprema Corte el control constitucional, debemos medir la efectividad de la Corte como la capacidad de tomar decisiones en contra del PRI, el grupo en el poder en ese entonces. Si la hipótesis de la fragmentación es correcta, entonces debemos observar a la Suprema Corte de Justicia tomando más decisiones en contra del PRI cuando el nivel de fragmentación es más alto.

### *Base de datos y modelo estadístico*

Con el objetivo de poner a prueba la hipótesis de la fragmentación, construimos una base de datos que contiene casi la totalidad de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de 1994 a 2002 (N=301). Durante estos años, la Suprema Corte decidió 177 controversias y 124 acciones de inconstitucionalidad. La fuente de esta base de datos es la información publicada en la página de Internet de la Suprema Corte bajo el rubro “Resumen de Sesiones del Pleno”.<sup>33</sup> Para establecer el partido político del actor o acto reclamado y el quejoso en cada uno de los 301 casos se utilizaron datos electorales a nivel local<sup>34</sup> y a nivel federal.<sup>35</sup> También establecimos el nivel de importancia de cada uno de los casos de acuerdo a la jerarquía política de los contendientes.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> En la base de datos no se incluyeron las más de 300 acciones de inconstitucionalidad relativas a la reforma indígena. Las razones son las siguientes: a) aunque son archivadas por la Suprema Corte como casos distintos, para propósitos estadísticos no son en realidad observaciones independientes; b) estas acciones de inconstitucionalidad suman más que todos los otros casos juntos por lo que su inclusión hace imposible cualquier inferencia estadística.

<sup>34</sup> Alain de Remes, *Base de datos electoral a nivel municipal 1980-1999*, CIDE, México, 2000.

<sup>35</sup> Siempre que el quejoso o el acusado no fuera explícitamente un partido político, asignamos el partido político del quejoso o el acusado de acuerdo al partido que tuviera el control político del órgano gubernamental correspondiente. Por ejemplo, si el gobernador de un estado que cuestiona una ley o acción federal es del PRD, entonces anotamos como partido del quejoso al PRD; si el PAN tenía la mayoría en el Congreso local donde una ley fue cuestionada, entonces anotamos como partido del acusado al PAN. CIDAC, *Datos sobre la composición de los congresos locales*; IFE, *Datos sobre los resultados electorales federales y locales*.

<sup>36</sup> En controversias constitucionales, asignamos tanto el nivel del quejoso como el nivel del actor o actor reclamado de acuerdo al nivel que ocupa en la estructura federal el actor político que presenta el caso: 1 = municipio; 2 = estado; 3 = Ciudad de México; 4 = Federación.

En acciones de inconstitucionalidad, asignamos el nivel del quejoso de acuerdo al nivel que ocupa en la estructura federal el actor político que presenta el caso, o de acuerdo a

De acuerdo con la información recopilada en esta base de datos, si dividimos el número total de decisiones entre los tres periodos considerados en este ensayo, podemos observar que el número de decisiones tanto en los casos “importantes”<sup>37</sup> como en los “no importantes” aumenta cuando el nivel de fragmentación política aumenta (véase Tabla 3). Por lo tanto, podemos decir que la Suprema Corte ha sido más activa cuando hay más fragmentación en el sistema político. Sin embargo, el incremento en el número de decisiones puede deberse simplemente a que hubo un mayor número de casos por resolver. Por lo tanto, esta evidencia no es conclusiva.

TABLA 3

**Decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por nivel de fragmentación**

|                                  | 1994-1997<br>Fragmentación<br>= 1 | 1997-2000<br>Fragmentación<br>= 2 | 2000-2003<br>Fragmentación<br>= 3 | TOTAL      |
|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------|
| <b>Todos los casos</b>           |                                   |                                   |                                   |            |
| Controversias constitucionales   | 45                                | 58                                | 74                                | 177        |
| Acciones de inconstitucionalidad | 9                                 | 35                                | 80                                | 124        |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>54</b>                         | <b>93</b>                         | <b>154</b>                        | <b>301</b> |
| <b>Casos importantes*</b>        |                                   |                                   |                                   |            |
| Controversias constitucionales   | 3                                 | 3                                 | 23                                | 29         |
| Acciones de inconstitucionalidad | 9                                 | 14                                | 20                                | 43         |
| <b>total</b>                     | <b>12</b>                         | <b>17</b>                         | <b>43</b>                         | <b>72</b>  |

\*Véase la definición de casos importantes en las notas 36 y 37.

la importancia política del actor que presenta el caso: 1 = partido político local u órganos municipales de gobierno; 2 = partido político pequeño (e.g. PVEM, PSN, etc.) u órganos estatales de gobierno; 3 = partido político grande (PRI, PAN o PRD) u órganos de gobierno de la Ciudad de México; 4 = Procurador General de la República u órganos de gobierno de la Federación. Por otra parte, asignamos el nivel del acto o actor reclamado de acuerdo al nivel que ocupa en la estructura federal el actor político responsable de la acción cuestionada: 1 = leyes o decretos municipales; 2 = leyes o decretos estatales; 3 = leyes o decretos de la Ciudad de México; 4 = leyes o decretos federales.

<sup>37</sup> Los casos “importantes” son aquellos donde el nivel del quejoso más el nivel del actor o acto reclamado suman cinco o más. Véase nota anterior.

Si revisamos la información cualitativa sobre casos particulares, podemos ver que se corrobora la hipótesis de la fragmentación. De 1994 a 1997 la Suprema Corte decidió a favor del PRI en algunos casos polémicos como los relacionados con la militarización de la seguridad pública,<sup>38</sup> y los casos acerca de las leyes electorales relativas al financiamiento público y los procedimientos contables de los partidos políticos.<sup>39</sup> Sin embargo, durante el periodo de 1997 a 2000 la Corte tomó algunas decisiones importantes que afectaron los intereses del PRI, como la decisión en contra de la Ley de Federalismo Hacendario (“Ley Bartlett”) en Puebla, y la decisión con respecto al ex gobernador de Morelos Jorge Carrillo Olea.<sup>40</sup> Finalmente, a partir de julio de 2000, tenemos varias decisiones en contra del PRI que son bien conocidas, como los casos Zedillo, Tabasco y Yucatán. Sin embargo, si queremos comprobar rigurosamente la hipótesis de la fragmentación política, debemos hacerlo con base en todos los casos constitucionales sobre los que la Corte se pronunció durante el periodo de estudio y no solamente con base en algunos casos particulares.

Si observamos la Tabla 4, donde se identifica el partido político de los litigantes en cada caso, nos damos cuenta que de 1994 a 2002 el PRI fue por mucho el acusado más común: de los 301 casos, el PRI fungió como acusado en 229. El número de veces que el PRI es cuestionado ante la Suprema Corte aumenta conforme se incrementa el nivel de fragmentación política: fue acusado 50 veces durante el primer periodo, 70 durante el segundo y 105 durante el tercero. También podemos observar que la participación del PRI como quejoso aumenta conforme va perdiendo poder: siete veces en el primer periodo, 20 en el segundo y 26 en el tercero. Patrones similares se dan para los otros partidos. En particular, el PAN ha sido el quejoso más frecuente de 1994 a 2002 (107 veces), y las apariciones del PAN frente a la Suprema Corte como acusado incrementan conforme va ganando poder político: cuatro veces en el primer periodo, 17 en el segundo y 39 en el tercero (véase Tabla 4).

---

<sup>38</sup> Alicia Eli Yamin y Ma. Pilar Noriega, “The Absence of the Rule of Law in Mexico: Diagnosis and Implications for a Mexican Transition to Democracy”, en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol. 21, núm. 3, julio de 1999, p. 479.

<sup>39</sup> Héctor Fix-Fierro, “Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: The Trajectory of Three Years”, en *United States-Mexico Law Journal*, vol. 6, primavera de 1998, p. 9. Véase también, Jodi S. Finkel, Supreme Court Decisions on Electoral Rules After Mexico’s 1994 Constitutional Reform: An Empowered Court”, en *Journal of Latin American Studies*, en prensa.

<sup>40</sup> Controversia constitucional 4/98 decidida por unanimidad a favor de la ciudad de Puebla declarando inconstitucionales algunas partes de la ley el 10 de febrero de 2000, y controversia constitucional 21/99 decidida por unanimidad a favor del Congreso y el Poder Judicial de Morelos el 3 de febrero de 2000.

TABLA 4  
**Quejoso y acto o actor reclamado por partido político y nivel de fragmentación**

| 1994-1997 (Fragmentación = 1) |                                |         |                                  |         |         |         |
|-------------------------------|--------------------------------|---------|----------------------------------|---------|---------|---------|
|                               | Controversias constitucionales |         | Acciones de inconstitucionalidad |         | TOTAL   |         |
|                               | Quejoso                        | Acusado | Quejoso                          | Acusado | Quejoso | Acusado |
| PRI                           | 7                              | 41      | 0                                | 9       | 7       | 50      |
| PAN                           | 26                             | 4       | 3                                | 0       | 29      | 4       |
| PRD                           | 12                             | 0       | 4                                | 0       | 16      | 0       |
| OTRO                          | 0                              | 0       | 2                                | 0       | 2       | 0       |
| TOTAL                         | 45                             | 45      | 9                                | 9       | 54      | 54      |
| 1997-2000 (Fragmentación = 2) |                                |         |                                  |         |         |         |
| PRI                           | 12                             | 50      | 8                                | 24      | 20      | 74      |
| PAN                           | 14                             | 8       | 8                                | 9       | 22      | 17      |
| PRD                           | 25                             | 0       | 6                                | 2       | 33      | 2       |
| OTRO                          | 5                              | 0       | 13                               | 0       | 18      | 0       |
| TOTAL                         | 58                             | 58      | 35                               | 35      | 93      | 93      |
| 2000-2002 (Fragmentación = 3) |                                |         |                                  |         |         |         |
| PRI                           | 20                             | 48      | 6                                | 57      | 26      | 105     |
| PAN                           | 31                             | 18      | 25                               | 21      | 56      | 39      |
| PRD                           | 21                             | 7       | 8                                | 2       | 29      | 9       |
| OTRO                          | 2                              | 1       | 41                               | 0       | 43      | 1       |
| TOTAL                         | 74                             | 74      | 80                               | 80      | 154     | 154     |

El objetivo del análisis estadístico es determinar si la probabilidad de que la Suprema Corte decida contra el PRI aumenta cuando el nivel de fragmentación política también aumenta. Antes de especificar el modelo estadístico y probar que es la fragmentación política y no otra causa lo que explica el cambio de actitud de los ministros de la Suprema Corte, es necesario dar cuenta de explicaciones alternativas. Además de la fragmentación política existen otras variables que pueden explicar el comportamiento de los jueces. La probabilidad de observar a la Corte decidir en contra del PRI está relacionada con lo que los jueces *pueden* hacer, es decir, con las restricciones políticas, pero también con lo que los ministros *quieren* hacer, es decir, con la ideología política de los ministros.<sup>41</sup> Las restricciones políticas son capturadas por la hipótesis de la

<sup>41</sup> Véase el recuento del comportamiento de los jueces en Matías Iaryczower, Pablo Spiller y Mariano Tomassi, *op. cit.*, 2002.

fragmentación. En cambio, la ideología política depende del proceso de nominación de los jueces, mediante el cual se transmiten las preferencias políticas del presidente y las mayorías nominadoras a los jueces.<sup>42</sup>

El caso de México permite excluir la variable de ideología política como una explicación posible. Como parte de la reforma judicial de 1994, el entonces presidente Ernesto Zedillo nominó a todos los nuevos ministros de la Suprema Corte. Debido a que el PRI contaba con la mayoría necesaria para ratificar las nominaciones presidenciales, el presidente prácticamente designó a los primeros 11 ministros de la nueva Suprema Corte de Justicia. De hecho, durante el periodo estudiado en este ensayo los jueces han sido los mismos: el primer cambio ocurrirá en noviembre del presente año 2003. Por lo tanto, es razonable excluir la variable de la ideología política de los ministros.

Para fortalecer esta exclusión con datos empíricos, podemos observar algunas de las características de los 301 casos estudiados. Primero, la correlación entre las decisiones en contra del PRI y la existencia de votos minoritarios es solamente de .1140, lo que sugiere que hubo consenso entre los ministros cuando decidían en contra del PRI. De hecho, 83% de las decisiones en contra del PRI fueron tomadas por unanimidad. Este porcentaje no decrece cuando el nivel de fragmentación política aumenta. Es más, durante el periodo con mayor fragmentación el porcentaje de decisiones unánimes en contra del PRI es de 91%. Por lo tanto, podemos desechar la explicación según la cual si los ministros deciden en contra del PRI es porque son, o se volvieron, ideológicamente “antipriístas”.

Ya que hemos excluido la variable de la ideología política de los jueces, nos quedamos con la decisión judicial como una función de las restricciones políticas. Como vimos, lo que los jueces *pueden* hacer depende del nivel de fragmentación política, es decir, la fuerza relativa del Poder Judicial frente a los otros dos órganos gubernamentales. Sin embargo, como dijimos al principio de este ensayo, otra explicación de lo que los jueces *pueden* hacer depende de que cuenten o no con una fuerza real externa y explícita detrás de ellos. Por ejemplo, se ha afirmado que el Poder Judicial italiano “llegó a ser un contrapeso efectivo sólo cuando fue apoyado por los grandes empresarios y los medios de comunicación masiva”.<sup>43</sup> Podríamos agregar que la opinión pública puede ser una fuente de “fuerza real” detrás del Poder Judicial. Estudios recientes han llevado esta idea más lejos y

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 700.

<sup>43</sup> Stanton Burnett y Luca Mantovani, *The Italian Guillotine*, Landham, Md., Rowman and Littlefield, 1998, pp. 261-263, citado en José María Maravall y Adam Przeworski, (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

han argumentado que el apoyo público “difuso” es una condición necesaria para el efectivo ejercicio del Poder Judicial.<sup>44</sup>

En el caso de México también podemos desechar la explicación según la cual la Suprema Corte comenzó a decidir contra el PRI porque posee una “fuerza real externa e identificable” detrás de ella: hasta ahora ningún actor ha invertido su capital político en el Poder Judicial. Esto no debe sorprender a nadie ya que, en países como México, el Poder Judicial nunca o rara vez ha sido efectivo sino más bien un agente de legitimación de decisiones tomadas en otra parte, generalmente el Poder Ejecutivo. Dada esta situación, ¿quién querría invertir su capital político en esta institución?<sup>45</sup>

Respecto a la opinión pública como fuerza detrás del Poder Judicial, en el caso de México también podemos desechar esta explicación. De acuerdo con el Latinobarómetro, el porcentaje promedio de personas que tienen “alguna” o “mucho” confianza en la Suprema Corte de 1996 a 2001 es de 28%. Otras encuestas coinciden en este bajo porcentaje.<sup>46</sup> Alguien podría argumentar que “confianza” en la Suprema Corte no es un buen indicador del apoyo popular. Podríamos responder, sin embargo, que incluso si tuviéramos la mejor medida de apoyo popular,<sup>47</sup> las cifras para México serían lo suficientemente bajas como para no tomar el apoyo popular como una “fuerza real externa y explícita” detrás del Poder Judicial. Esto no significa que la Suprema Corte no esté haciendo esfuerzos considerables para ganar el apoyo de la opinión pública. Todo lo contrario:

---

<sup>44</sup> El apoyo popular “difuso” consiste en una “reserva de actitudes favorables que ayuda a la gente a aceptar o tolerar decisiones a las que se oponen, o cuyos efectos dañan sus intereses”, David Easton, “A Re-Assessment of the Concept of Popular Support”, en *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, p. 44. Véase también James L. Gibson y Gregory A. Caldeira, “The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice”, en *American Journal of Political Science*, vol. 39, 1995, y Jeffrey K. Staton y Mark Strahan, “The Emergence of an Effective Constitutional Court”, trabajo presentado en el Congreso Anual de la *American Political Science Association*, 2002.

<sup>45</sup> Nótese, sin embargo, que a medida que el Poder Judicial es cada vez más efectivo también se va volviendo atractivo para potenciales “inversionistas” políticos. Estos grupos pueden incluir a los grandes empresarios y los medios de comunicación, como en Italia, pero también a los partidos políticos y a la opinión pública.

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, Instituto de Investigaciones Sociales, *Encuesta Nacional sobre la Reelección e Impartición de Justicia en México*, México, Unidad de Estudios sobre la Opinión, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, encuesta diseñada para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

<sup>47</sup> Gregory Caldeira y James Gibson hicieron preguntas específicas para identificar el apoyo popular “difuso” hacia los jueces, por ejemplo, si el ciudadano cree que la Corte debe mantener el poder de control constitucional a pesar de que haya tomado decisiones que afecten a la ciudadanía. Véase James L. Gibson y Gregory A. Caldeira, *op. cit.*

como Jeffrey Staton ha mostrado,<sup>48</sup> la Corte ha lanzado una importante campaña de comunicación con este objetivo. Sin embargo, tenemos que esperar un tiempo para evaluar el éxito de la Corte en este aspecto.

En suma, el caso de México nos permite desechar las explicaciones de ideología política y de apoyo popular para la Corte. Ahora estamos listos para probar la hipótesis de la fragmentación política. Con el objetivo de ver si la probabilidad de que la Suprema Corte vote en contra del PRI aumenta conforme sube el nivel de fragmentación, utilizamos un modelo *probit* donde la variable dependiente es binaria y vale uno si la decisión de la Suprema Corte fue contra el PRI y cero en los otros casos (véase nota 35).

Para probar la hipótesis de la fragmentación tenemos dos variables independientes binarias, FRAG2 y FRAG3, que valen uno si el caso particular fue decidido durante el periodo con nivel de fragmentación dos o tres, respectivamente, y cero en cualquier otro caso. Por lo tanto, la constante de la regresión será la implícita variable FRAG1 que servirá como estándar para la comparación.<sup>49</sup> Debido a que es razonable suponer que el comportamiento de los ministros cambia si éstos tratan casos cuya importancia política es mayor, incluimos otra variable independiente, NIVEL, para tomar en cuenta la importancia política de cada caso. Esta variable toma valores de dos a ocho dependiendo del resultado de la suma del nivel del quejoso más el nivel del actor o acto reclamado (véase notas 36 y 37).<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Jeffrey K. Staton, *Judicial Decision-Making and Public Authority Compliance: The Role of Public Support in the Mexican Separation of Powers System*, tesis doctoral, St. Louis, Washington University, 2002.

<sup>49</sup> Se asignó a cada caso el nivel de fragmentación en el cual fue decidido. De acuerdo a la Constitución mexicana, las elecciones federales tienen lugar el primer domingo de julio cada tres años. De manera consistente con la premisa del comportamiento estratégico de los jueces, se estableció como corte de cada periodo el día de las elecciones en lugar del día en que los nuevos legisladores y/o presidente toman posesión de sus cargos. Consideramos que después del día de la elección los jueces ya saben cuál será el balance de fuerzas y, por lo tanto, toman decisiones anticipando esta situación.

<sup>50</sup> Para los interesados en detalles estadísticos, es importante mencionar que, dado que el incremento en nivel de fragmentación coincide con la sucesión del tiempo, se especifica el modelo estadístico con el objetivo de controlar los efectos de dicha sucesión temporal. Esto no habría sido posible si en lugar de las dos variables binarias FRAG2 y FRAG3, se hubiera incluido una sola variable categórica llamada "Nivel de Fragmentación" que tomara los valores 1, 2 y 3. Sin embargo, se decidió dejar la variable categórica NIVEL tomando los valores de dos a ocho, en lugar de otra variable binaria llamada "Casos Importantes", para evitar tener puras variables binarias del lado derecho de la ecuación. Aunque es importante subrayar que los resultados se mantienen en ambos casos.

## RESULTADOS

LOS RESULTADOS DE LA REGRESIÓN *probit* aparecen en la Tabla 5. La variable omitida capturada en la constante de la regresión (FRAG1) está, como se esperaba, negativamente relacionada con la decisión de votar en contra del PRI y es estadísticamente significativa al 95% de confianza. Las variables FRAG2 y FRAG3 son positivas y estadísticamente significativas. La variable de control NIVEL resultó no ser significativa estadísticamente.<sup>51</sup> Para interpretar estos coeficientes calculamos cómo cambia la probabilidad de decidir en contra del PRI para cada nivel de fragmentación política, estableciendo todas las otras variables en su valor promedio. También podemos calcular intervalos de confianza para dichas predicciones (véase Tabla 6 y Gráfica 1).<sup>52</sup>

TABLA 5

### Modelo Probit. Variable Dependiente: Decisiones contra el PRI

| Variable Independiente                        | Coefficiente Estimado |
|---|-----------------------|
| Constante <sup>1</sup><br>(FRAG1)             | - 1.9*<br>(.4139)     |
| Caso en periodo 2<br>(FRAG2)                  | .98*<br>(.3170)       |
| Caso en periodo 3<br>(FRAG3)                  | 1.1*<br>(.3062)       |
| Nivel del caso<br>(NIVEL)                     | .08<br>(.0787)        |
| Log-likelihood<br>Área debajo de la curva ROC | -141.0856<br>.6538    |

N = 261 (NOTA: Desechamos los casos donde el PRI no era una de las partes).

El asterisco (\*) indica que el coeficiente es estadísticamente significativo al 95% de confianza. La desviación estándar está entre paréntesis.

<sup>51</sup> Nótese que en el análisis el número de casos se redujo a N=261 debido a que desechamos los casos en los que el PRI no participó como litigante. Para probar la bondad de ajuste del modelo, se reporta el área debajo de la curva ROC (*Receiver Operating Characteristic*) que para el modelo es .6538. El área debajo de la curva ROC es una medida de qué tan bien se ajusta el modelo estadístico a los datos. Un área de uno representa un modelo perfecto, mientras que un área de .5 representa un modelo inútil. Un área de .6538 constituye un grado aceptable de ajuste.

<sup>52</sup> Utilizamos el programa *Clarify* para calcular los intervalos de confianza. Véase Gary King, Michael Tomz y Jason Wittenberg, "Making the Most of Statistical Analysis: Improving Interpretation and Presentation", en *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 2, 2000.

TABLA 6

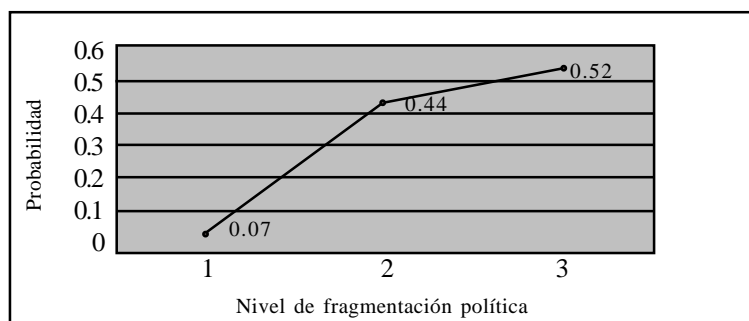
**Probabilidad de decidir en contra del PRI para casos ocurridos en los periodos 1, 2 y 3. Todas las otras variables fijadas en su valor promedio**

| Caso que ocurre en periodo (nivel de fragmentación) | Probabilidad de decidir en contra del PRI |
|---|---|
| 1   | .07<br>[.02, .16]                         |
| 2   | .44<br>[.30, .59]                         |
| 3   | .52<br>[.36, .67]                         |

Intervalos de 95% de confianza entre corchetes.

GRÁFICA 1

**Probabilidad de decidir en contra del PRI para distintos niveles de fragmentación política**



En la Tabla 6 observamos que la probabilidad de que la Suprema Corte decida en contra del PRI si el caso ocurrió en el primer periodo, cuando el PRI controlaba la Presidencia y ambas cámaras del Congreso, era de sólo .07. Sin embargo, cuando el nivel de fragmentación política aumenta, la probabilidad de que

la Corte decida en contra del PRI también aumenta. Si el caso ocurrió en el segundo periodo, la probabilidad de que la Suprema Corte decidiera ese caso en contra del PRI aumenta a .44. Finalmente, si el caso ocurrió en el tercer periodo, después de las elecciones de julio de 2000, la probabilidad de una decisión que afectara los intereses del PRI aumenta a .52.

Por lo tanto, los resultados del análisis estadístico comprueban la hipótesis de la fragmentación política para el caso de México. Controlando implícitamente las variables de la ideología política de los jueces y el apoyo popular hacia la Corte, y explícitamente por la importancia política del caso a decidir, podemos decir que en México mientras mayor es el nivel de fragmentación política mayor es la probabilidad de que el Poder Judicial sea efectivo, es decir, que éste decida en contra de los intereses de los grupos en el poder.

### III. CONCLUSIONES

LOS ESTUDIOS DEL PODER JUDICIAL MEXICANO generalmente analizan este órgano de gobierno aislándolo del resto de la estructura del Estado. Por otro lado, en el análisis político se ha insistido en los efectos negativos del gobierno dividido, entre los cuales resalta la llamada “parálisis legislativa”. Aunque importantes, dichos enfoques tradicionales no arrojan suficiente luz sobre el papel del Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México. En consecuencia, el presente ensayo analiza al Poder Judicial como parte de la estructura de gobierno y además muestra que una fuente de efectividad de las decisiones judiciales se encuentra precisamente en el gobierno dividido.

Un sistema de frenos y contrapesos donde el Poder Judicial tiene la facultad legal de anular leyes inconstitucionales es una condición necesaria pero no suficiente para que el Poder Judicial sea efectivo. Algo tiene que llenar el vacío que existe entre el diseño legal de una institución y la efectividad de la misma. Si consideramos que el Poder Judicial es efectivo cuando es capaz de decidir en contra de los intereses de los grupos en el poder sin ser sistemáticamente ignorado o amenazado con políticas agresivas, entonces una forma de llenar este vacío es que exista un gobierno dividido. Dado que los jueces toman en cuenta el contexto político en el cual se encuentran cuando deciden un caso, mientras mayor sea el nivel de fragmentación política mayor es la probabilidad de votar en contra de los grupos en el poder, por lo tanto, más efectivo será el Poder Judicial.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Es importante subrayar que un Poder Judicial efectivo e imparcial decidiría en contra de cualquier partido político en particular con una probabilidad promedio de .5.

En este trabajo se ha demostrado que la hipótesis anterior tiene sustento empírico en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El comportamiento estratégico de los jueces mexicanos en el caso Zedillo,<sup>54</sup> en el que la Corte recibió en 1999 la controversia constitucional en contra del Ejecutivo pero se esperó hasta agosto de 2000, un mes después de que el PRI perdiera la Presidencia por primera vez en 71 años, ha sido más común de lo que generalmente se piensa. Como lo muestra el análisis estadístico que se presenta en este ensayo, la probabilidad de que la Suprema Corte decidiera en contra del PRI aumentó conforme aumentaba el nivel de fragmentación política. Podríamos decir que, si la democracia en México se consolida, la Suprema Corte no solamente será efectiva sino también imparcial y la probabilidad de que decida en contra de cualquier partido político en particular será en promedio de .5. Mientras tanto, el comportamiento estratégico de los ministros de la Suprema Corte logró que ésta se haya convertido en un poder político efectivo durante los años de la transición mexicana a la democracia estudiados en este ensayo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baker, Richard D., *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin, University of Texas Press, 1971.
- Bednar, Jenna, Eskridge, William y John Ferejohn, “A Political Theory of Federalism”, en Ferejohn, John, Rakove, Jack N. y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Burnett, Stanton y Luca Mantovani, *The Italian Guillotine*, Landham, Md., Rowman and Littlefield, 1998.
- Casar, María Amparo, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Nacif, Benito y Scott Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.
- Castro, Juventino V., *El Artículo Constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- Cossío Díaz, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío, José Ramón y Luis M. Pérez de Acha (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.
- , “Comentario al artículo 105 constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, México, Porrúa/UNAM, 2000.

<sup>54</sup> Controversia constitucional 26/99 decidida unánimemente a favor del Congreso de la Unión y en contra del Poder Ejecutivo el 24 de agosto de 2000.

- , “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, en *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 2001.
- Domingo, Pilar, “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, 2000.
- , “Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America”, en Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Marc F. Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1999.
- Easton, David, “A Re-Assessment of the Concept of Popular Support”, en *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975.
- Epstein, Lee y Jack Knight, “On the Struggle for Judicial Supremacy”, en *Law and Society Review*, vol. 30, núm. 1, 1996.
- Epstein, Lee, Knight, Jack y Olga Shvetsova, “The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government”, en *Law and Society Review*, vol. 35, núm. 1, 2001.
- Finkel, Jodi S., “Supreme Court Decisions on Electoral Rules After Mexico’s 1994 Constitutional Reform: An Empowered Court”, en *Journal of Latin American Studies*, en prensa.
- Fix-Fierro, Héctor, “Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: the Trajectory of Three Years”, en *United States-Mexico Law Journal*, vol. 6, primavera de 1998.
- Fix-Zamudio, Héctor, “El Ejecutivo federal y el Poder Judicial”, en *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988.
- , *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa/UNAM, 1999.
- Ferejohn, John, “Judicializing Politics, Politicizing Law”, en *Law and Contemporary Problems*, núm. 65, vol. 41, verano de 2002.
- y Barry Weingast, “A Positive Theory of Statutory Interpretation”, en *International Review of Law and Economics*, núm. 12, 1992.
- Gibson, James L. y Gregory A. Caldeira, “The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice”, en *American Journal of Political Science*, vol. 39, 1995.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.
- Hamilton, Alexander, Hay, John y James Madison [1787], *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*, Nueva York, The Modern Library, 2001.
- Helmke, Gretchen, “The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Democracy and Dictatorship”, en *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, junio de 2002.

- Iaryczower, Matías, Spiller, Pablo y Mariano Tomassi, "Judicial Decision-Making in Unstable Environments", en *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002.
- Inclán, Silvia, *Toward Judicial Independence in Mexico. Why did Reform Happen?*, tesis doctoral en Ciencia Política, Universidad de Boston, 2003.
- Instituto de Investigaciones Sociales, *Encuesta Nacional sobre la Reelección e Impartición de Justicia en México*, México, Unidad de Estudios sobre la Opinión, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, encuesta diseñada para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- King, Gary, Tomz, Michael y Jason Wittenberg, "Making the Most of Statistical Analysis: Improving Interpretation and Presentation", en *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 2, 2000.
- Lassalle, Ferdinand [1862], *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones Coyoacán, 1997.
- Magaloni, Beatriz y Arianna Sánchez, "Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court", trabajo presentado en el Congreso Anual de la *American Political Science Association*, 2001.
- Manin, Bernard, "Checks, Balances and Boundaries: the Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787", en Fontana, Biancamaria (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Maravall, José María y Adam Przeworski, "Introduction", en Maravall y Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Molinar Horcasitas, Juan, "Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of Mexico", en Lijphart, Arend y Carlos Weismann (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1996.
- Montesquieu [1748], *The Spirit of the Laws (A Compendium of the First English Edition)*, Londres, University of California Press, 1977.
- Nacif, Benito, "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Benito Nacif y Scott Morgenstern (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.
- Navia, Patricio y Julio Ríos Figueroa, *The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America*, New York University, manuscrito, 2003.
- Pasquino, Pasquale, "One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution", en Ferejohn, John, Rakove, Jack

- N. y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Przeworski, Adam, "Foreword", en Barros, Robert, *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Rosenberg, Gerald N., "Judicial Independence and the Reality of Political Power", en *The Review of Politics*, vol. 54, verano de 1992.
- Spiller, Pablo y Rafael Gely, "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the *State Farm* and *Grove City* Cases", en *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, núm. 2, 1990.
- Staton, Jeffrey K., *Judicial Decision-Making and Public Authority Compliance: The Role of Public Support in the Mexican Separation of Powers System*, tesis doctoral, St. Louis, Washington University, 2002.
- y Mark Strahan, "The Emergence of an Effective Constitutional Court", trabajo presentado en el Congreso Anual de la *American Political Science Association*, 2002.
- Taylor, Michael C., "Why no Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch", en *New Mexico Law Review*, vol. 27, núm. 1, invierno de 1997.
- Vanberg, Georg, "Establishing Judicial Independence in West Germany. The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers", en *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 3, 2000.
- Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967.
- Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- Yamin, Alicia Eli y Ma. Pilar Noriega, "The Absence of the Rule of Law in Mexico: Diagnosis and Implications for a Mexican Transition to Democracy", en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol. 21, núm. 3, julio de 1999.
- Zovatto, Daniel G., *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana 1996-2001*, en [www.observatorioelectoral.org/biblioteca](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca), 2001.

## BASE DE DATOS

Remes, Alain de, *Base de datos electoral a nivel municipal 1980-1999*. Actualización del propio autor en 2000 de acuerdo a los datos proporcionados por los institutos electorales estatales, México, CIDE, 2000.

SCJN, *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Resumen de las Sesiones del Pleno. Decisiones tomadas por la Suprema Corte en casos de acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, 1994-2002*, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

CIDAC, *Datos sobre la composición de los congresos locales*, [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

IFE, *Datos sobre los resultados electorales federales y locales*, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

## LOS GUARDIANES DE LAS PROMESAS. PODER JUDICIAL Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Miguel Carbonell Sánchez

### INTRODUCCIÓN

HASTA HACE MUY POCO TIEMPO el Poder Judicial en México era irrelevante para efectos de la explicación del funcionamiento del sistema político. Su actividad no formaba parte de las preocupaciones de los partidos políticos; el tema de la justicia no se asomaba casi nunca en las campañas electorales y a los ciudadanos les preocupaba solamente en su vertiente policiaca, sin comprender muy bien qué es lo que hacían los jueces.

No era menor el desinterés de los teóricos por el Poder Judicial, tanto en lo que respecta a los politólogos como por lo que hace a los juristas. Los estudios sobre el tema son bastante escasos, aunque se han incrementado de forma notable en los últimos años.

La situación descrita, como es obvio, no es exclusiva de México, sino que con alguna seguridad se puede considerar como compartida por casi todos los países de América Latina.<sup>1</sup>

Quizá sea a partir de la reforma de 1994, promovida por el entonces recién electo presidente Ernesto Zedillo, cuando el Poder Judicial comienza a ocupar un lugar importante dentro de la dinámica del Estado mexicano. Por una parte,

---

<sup>1</sup> Como expone Luis Pásara, "En América Latina, los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático [...] Durante los regímenes autoritarios, los jueces dejaron de sancionar de acuerdo a la ley las violaciones sistemáticas de los derechos humanos [...] Durante los regímenes democráticamente elegidos, los jueces tendieron a representar uno de los baluartes del conservadurismo social, salvo que presiones económicas o políticas indujeran una decisión judicial de signo distinto [...] En la mayor parte de la región, el llamado Poder Judicial ha adoptado un perfil institucional más bien discreto. Incapaz de ejercer control legal efectivo sobre fuerzas políticas y económicas, el juez ha ocupado claramente un lugar bastante más reducido que aquél que le aparece adjudicado en los textos constitucionales [...] De allí que, en términos generales, la institución haya recibido poca atención; de las fuerzas conservadoras, en razón de que la aquiescencia judicial les ha estado relativamente garantizada; de las fuerzas transformadoras, debido a que el cambio de jueces y justicia no parecía relevante ni factible". Luis Pásara, "Justicia y ciudadanía realmente existentes", en *Política y Gobierno*, vol. ix, núm. 2, México, segundo semestre de 2002, p. 362.

los jueces federales van conociendo de procesos judiciales con amplia resonancia social, que involucran a personajes conocidos, a importantes narcotraficantes o a prominentes hombres de negocios. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral comienzan a conocer de asuntos con fuertes repercusiones político-partidistas.

Desde luego, cuando se habla del Poder Judicial en México se debe distinguir el nivel federal y el de las entidades federativas, por un lado, y entre lo que podría llamarse la “macro-justicia” y la “micro-justicia”,<sup>2</sup> por otro. La “macro-justicia” es aquella que atañe a los sujetos políticos y en la que se discuten la división de competencias, los resultados electorales o la distribución correcta de los recursos públicos; la “micro-justicia” es la que concierne a los ciudadanos sin más, es decir, se trata de los pequeños o grandes pleitos judiciales que enfrentan cotidianamente los habitantes de México, ya sea contra otros particulares o contra las autoridades. La primera suele obtener alguna cobertura periodística y mediática en general, mientras que la segunda sigue siendo la gran olvidada por los medios y los políticos, lo cual permite que se siga manteniendo un sistema de cosas que hace de la violación de los postulados del estado de derecho su actuar cotidiano.<sup>3</sup>

En este contexto, en México hay quienes se dedican a alabar sin mesura la actuación de nuestros jueces, mientras que otros los critican si tregua, viendo en cada actuación de la Judicatura una amenaza para el desarrollo democrático (otros simplemente ignoran lo que disponen las sentencias de nuestros jueces). Tales posturas son demasiado radicales y no explican de manera satisfactoria un fenómeno complejo como el de la administración de justicia, pero quizás ambas tengan algo de razón, cuestión que se busca demostrar en este ensayo.

## LA ACTUACIÓN DE LOS JUECES Y LAS REGLAS DEMOCRÁTICAS

PARA NADIE ES UN SECRETO QUE UNA DE LAS PIEZAS MAESTRAS de cualquier democracia es un sistema judicial capaz de hacer exigible en la práctica el principio de sujeción de las autoridades al orden jurídico. Allí donde no exista un sistema judicial

---

<sup>2</sup> Los términos han sido utilizados por Sergio García Ramírez en varios de sus escritos; por ejemplo, en su libro *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1997, pp. 15-16.

<sup>3</sup> Al respecto son muy interesantes las consideraciones de Ernesto Garzón Valdés en “Estado de derecho y democracia en América Latina”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco, Rodolfo Vázquez y Joseph Ruz (comps.), *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, UNAM, ITAM, 2002, pp. 205 y ss.

independiente será muy difícil hablar de un Estado en el que los derechos de los ciudadanos están a salvo y donde la división de poderes tiene algún significado más allá de la retórica que suele acompañarlo.

En América Latina se ha tomado conciencia, de forma tardía, de la importancia de contar con un sistema judicial que contemple las condiciones necesarias para poder procesar de forma competente y oportuna los conflictos sociales. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, dentro de lo que se ha llamado “la segunda generación” de reformas del Estado, en muchos de los países del subcontinente se han emprendido profundos cambios en la función judicial, muchas veces como consecuencia de las aperturas comerciales que se dieron en el primer tramo de reforma del Estado.

Un entorno económico menos protegido, abierto al intercambio comercial con otros países y a una competencia hasta hace poco inexistente, demanda un sistema ágil de solución de controversias, el cual a su vez es condición necesaria para que haya un mínimo de seguridad jurídica para los inversionistas.<sup>4</sup>

En México, por años, los jueces habían jugado un papel menor en la estructura del Estado. Durante décadas el régimen autoritario se había permitido acallar y mantener subordinado a un poder que contaba con pocos recursos y cuyos integrantes, en su gran mayoría, nunca lucharon por la entonces imposible tarea de hacer valer la Constitución frente a los designios presidenciales. El diseño del ordenamiento jurídico tampoco ayudaba, puesto que el régimen posrevolucionario había tomado las suficientes precauciones para que la Constitución y las leyes no permitieran que los jueces ejercieran el papel que les corresponde en un estado democrático de derecho.

Pese a todo, la situación ha ido cambiando de forma importante en los últimos años. Hay muchas razones que explican los cambios, una de ellas tiene que ver con las exigencias derivadas de los procesos de apertura comercial y económica que han impulsado los últimos gobiernos.

Los cambios se han materializado en un amplio espectro de cuestiones relacionadas con nuestros órganos judiciales. Para empezar, desde 1990 comenzaron a aumentar considerablemente los recursos económicos y materiales para el Poder Judicial federal. Si para 1980 el presupuesto que se asignó alcanzaba apenas el 0.06% del total de presupuesto federal, en el año 2000 había llegado hasta el 0.56%; pero lo verdaderamente sorprendente es que solamente dos

---

<sup>4</sup> Sobre el tema, véase Edgardo Buscaglia, “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, y Fernando Carrillo, “Una década de reforma de la justicia en América Latina”, en *Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

años después casi se duplicó para llegar a significar el 1% del presupuesto federal.<sup>5</sup>

También el número de órganos judiciales federales ha crecido, seguramente como consecuencia del mayor apoyo presupuestal, pero también en virtud de las mayores cargas de trabajo que han ido enfrentando los tribunales. En 1970 había 55 juzgados de distrito, en 2001 eran ya 252, es decir, su número se había multiplicado casi por cinco, mientras que la población pasó en el mismo tiempo de 48 millones a 99 millones de personas, es decir, en esos años se duplicó. En 1970 existían en todo el país 13 Tribunales Colegiados de Circuito, pero en 2001 eran ya 154, es decir, su número se multiplicó casi por 12.<sup>6</sup>

En términos cualitativos, es innegable que el Poder Judicial ha ido resolviendo (o no resolviendo, como enseguida se verá) cuestiones cada vez más importantes para la nueva configuración del Estado mexicano. De entre las muchas cuestiones que se podrían mencionar, conviene destacar al menos las tres siguientes:

- a) La intervención de la Suprema Corte de Justicia en las disputas entre los diversos niveles de gobierno a través de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución. A través de dichas controversias los municipios se han podido defender de las limitaciones o imposiciones que han intentado llevar a cabo en su perjuicio algunos gobiernos estatales; de hecho, del total de controversias interpuestas ante el Pleno de la Corte entre 1995 y 1998, el 93% tenía como partes a un municipio litigando contra un gobierno estatal.<sup>7</sup> A pesar de que se trata de un mecanismo procesal contemplado desde el texto original de la Constitución de 1917, no es sino hasta la reforma del 31 de diciembre de 1994 cuando se comenzaron a utilizar de forma creciente; para ilustrar lo anterior basta considerar que entre 1917 y 1994 fueron interpuestas 42 controversias constitucionales, mientras que entre 1995 y 1997 se interpusieron 95.
- b) La intervención de la Suprema Corte de Justicia en aspectos centrales del modelo económico nacional. En este aspecto cabe destacar las decisiones de la Corte sobre el tema del llamado “anatocismo”, para el efecto de conocer la forma en que los bancos podían cobrar intereses por los préstamos que

---

<sup>5</sup> Los datos completos, en Héctor Fix-Fierro, *La reforma judicial en México, ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?*, Documento de trabajo, núm. 31, México, IJ-UNAM, noviembre de 2002, p. 22.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>7</sup> Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, CIDAC, Cal y Arena, 2002, p. 157.

otorgan; también destaca el criterio de la Corte que considera inconstitucional la denominación “cláusula de exclusión” que aplicaban los sindicatos (lo cual supone un fuerte golpe contra el régimen corporativo que desde el ámbito sindical había apoyado por décadas al PRI); asimismo, se puede mencionar el criterio de la Corte según el cual es inconstitucional el monopolio de la compañía Aseguradora Hidalgo para proveer de seguros al sector público (con lo que, de hecho, se abre la posibilidad de que aseguradoras privadas participen en tan atractivo mercado).<sup>8</sup>

- c) La judicialización de los conflictos electorales, a través de la creación de una jurisdicción especializada que primero fue conformada como un órgano constitucional autónomo (el Tribunal Federal Electoral), para luego pasar a formar parte del Poder Judicial federal (como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). El Tribunal Electoral ha contribuido a dar certeza jurídica a los procesos electorales, incorporando a los mismos criterios de estricta legalidad en la solución de los litigios entre los partidos políticos, entre los partidos y la autoridad administrativa electoral (el Instituto Federal Electoral y los institutos electorales de las entidades federativas), y entre los partidos y sus militantes (por ejemplo, a través de la resolución de juicios de protección de los derechos político-electorales).
- d) La Suprema Corte de Justicia ha limitado en algunos casos su actuación, negándose a entrar al fondo de asuntos que podrían haberle generado fuertes roces con los otros dos poderes de la Federación. Así por ejemplo, ha sostenido, en un caso relativo al Distrito Federal, que el presupuesto de egresos no es revisable por los jueces, con lo cual ha dado a los diputados que anualmente lo aprueban la posibilidad de que pongan o quiten del presupuesto lo que quieran (permitiendo de esa forma que el presupuesto viole la Constitución por no contemplar la asignación de recursos que ordena la Carta Magna para alguna área en concreto, como pueden ser la de salud o la de vivienda).<sup>9</sup> De la misma manera, recientemente ha sostenido un criterio muy restrictivo al revisar las controversias constitucionales interpuestas contra la llamada “reforma constitucional en materia indígena”, en donde la Corte –sin justificación alguna– revoca un criterio anterior sostenido en el amparo de Manuel Camacho Solís, según el cual el procedimiento de reforma constitucional podía ser revisado por el Poder Judicial federal para el efecto

---

<sup>8</sup> Un resumen de esos y otros asuntos importantes se encuentran en Miguel González Compeán y Peter Bauer, *ibíd.*, pp. 363 y ss.

<sup>9</sup> Véase la tesis 24/1999 del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo ix, abril de 1999, p. 251.

de verificar que se hubieran cumplido con las formalidades establecidas en el artículo 135 de la Constitución.<sup>10</sup>

## LOS JUECES Y LA JURIDIFICACIÓN DE LA DEMOCRACIA

CON LAS PRECAUCIONES QUE AMERITA EL CASO, se podría convenir en que algunos de los aspectos anteriores dan cuenta de un paso adelante en el intento de ir juridificando la incipiente democracia mexicana. La mayor presencia de los jueces se ha correspondido históricamente en muchos países que han llevado a cabo transiciones a la democracia, con periodos en los que se ha privilegiado el imperio de la ley por encima de los arreglos político-partidistas.

En la mayor parte de los países que han logrado avanzar en la consolidación democrática se han creado tribunales constitucionales que actúan sirviendo de árbitros entre las partes en liza, a la vez que dejan claro para todos los actores que los derechos de los ciudadanos no pueden ser objeto de ninguna clase de regateo político ni están a la libre disposición de los partidos con representación parlamentaria.

La actuación del Tribunal Constitucional Federal alemán al ordenar tempranamente en la década de los cincuenta la disolución de los partidos neonazis, el trabajo de la *Corte Costituzionale* italiana para hacer exigibles los derechos sociales previstos en la Constitución de ese país, las sentencias del Tribunal Constitucional español para ir delimitando el modelo de distribución territorial de poder entre el Estado central y las comunidades autónomas, son casos que nos ilustran sobre el papel central que tienen los jueces constitucionales dentro de la consolidación democrática.

También en América Latina tenemos ejemplos de jurisdicciones que han estado a la altura de los tiempos que les ha tocado vivir. Son célebres las resoluciones de la Corte Constitucional colombiana al conocer de procesos de acción de tutela por medio de las cuales se ordenó poner drenaje en barrios marginales, o a través de las que se aseguraba una correcta impartición de justicia dentro de las comunidades indígenas de ese país. También la Sala Constitucional de Costa Rica tiene en su haber varios precedentes que han demostrado la pertinencia de los jueces constitucionales. En Guatemala el Tribunal Constitucional detuvo en 1993 un golpe de Estado que pretendió dar el entonces presidente Jorge Serrano Elías.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase Miguel Carbonell, "Epílogo. La reforma indígena y la Suprema Corte", en *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 145-149.

<sup>11</sup> Sobre el tema se puede consultar la emotiva narración de los hechos realizada por uno de sus protagonistas, en el trabajo de Jorge Mario García Laguardia, "Justicia constitucional

Los casos anteriores podrían ser ejemplos a seguir en México; de ellos podrían extraerse, entre otras, las cuestiones siguientes: en primer lugar, que una democracia consolidada requiere de un aparato judicial que pueda dirimir y procesar imparcialmente los conflictos sociales más relevantes; en segundo lugar, que los procesos judiciales (sobre todo los que tienen que ver con cuestiones de constitucionalidad) permiten aportar al debate público una serie de razones que de otra manera pueden quedar marginadas (razones que en no pocos casos tienen que ver con los derechos fundamentales); en tercer término, que los tribunales independientes pueden asegurar las condiciones necesarias para que el diálogo político-constitucional se mantenga abierto y en el que todas las partes tengan asegurada su posibilidad de participar.

Con casi total seguridad se puede afirmar que en el futuro inmediato se requerirán reformas constitucionales y legales para mejorar el marco jurídico que rige a nuestros poderes judiciales. Por ejemplo, en materia de control de constitucionalidad de las leyes, que es un campo en el que actualmente prevalece un diseño que se encuentra a medio camino entre lo que se hace en Estados Unidos y lo que se tiene en Europa; se trata de un esquema híbrido que está arrojando resultados discutibles.

Para algunos analistas, también ha producido resultados cuestionables el matiz político que tomaron algunos de los más importantes fallos dictados por la Suprema Corte en los últimos años; en este sentido, hay quienes observan en algunas de sus resoluciones un intento de los ministros de proteger sus propios intereses o de defender una agenda no pública que pretenden llevar adelante. Al respecto, González Compeán y Bauer afirman lo siguiente:

Es difícil y temerario, mas no insensato, juzgar las resoluciones recientes de la Suprema Corte a la luz de supuestos pactos o compromisos con el Ejecutivo federal. Sin embargo, con las advertencias del caso, sí parece justificado cuestionar si la serie de resoluciones que se han estudiado –en particular las más recientes y con notorio impacto en la economía nacional– no son producto de algún tipo de arreglo con el Ejecutivo para consolidar la gobernabilidad democrática y sacar adelante los proyectos de transformación nacional. Si esta hipótesis hubiera de aceptarse, habría que cuestionar los intercambios e insumos de la negociación.<sup>12</sup>

Un asunto también pendiente en la democracia mexicana es generar mayor confianza social de los ciudadanos hacia los aparatos judiciales. En encuestas

---

y defensa de la democracia. El golpe de Estado en Guatemala en 1993”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, México, enero-junio de 2000, pp. 3-21.

<sup>12</sup> Miguel González Compeán y Peter Bauer, *op. cit.*, p. 421.

recientes, aplicadas tanto a población abierta como las que recogen las opiniones de quienes trabajan cotidianamente en el ámbito de la justicia, se reflejan bajos niveles de confianza en jueces y tribunales. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas llevada a cabo por la Secretaría de Gobernación en noviembre y diciembre de 2001, solamente 10.18% de los encuestados dijo tener “mucho confianza” en la Suprema Corte de Justicia, lo cual ubica al máximo tribunal por debajo de los niveles de confianza que la gente tiene en su gobernador (o jefe de gobierno, en el caso del Distrito Federal), en los medios de comunicación, en su presidente municipal (o delegado, en el caso del Distrito Federal), en las grandes empresas o en las agrupaciones de ciudadanos. La Corte, en el nivel de confianza de los encuestados, está ligeramente arriba de los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales.<sup>13</sup> En otra encuesta, en la que se entrevistó a 60 mil ciudadanos en todo el país, 67% de ellos dijo tener “algo” o “nada” de confianza en la Suprema Corte, contra 6% que dijo tenerle “mucho confianza”.<sup>14</sup>

Tiene razón Héctor Fix-Fierro cuando afirma que “[...] la imagen de la justicia en la prensa, la opinión pública o incluso en el medio de la profesión jurídica, es y ha sido, en general, desfavorable y pareciera reflejar una crisis persistente y difundida”.<sup>15</sup> Desde los propios órganos jurisdiccionales federales se ha hablado del “oscuro panorama” en materia de justicia y se apunta que el Poder Judicial federal se enfrenta “al mayor descrédito popular de su historia”.<sup>16</sup>

Casi a la misma conclusión llegó el relator de la ONU, acerca de la independencia de los magistrados y abogados, como producto de una visita de trabajo a México en mayo de 2001. Su informe causó gran malestar en algunos miembros del Poder Judicial.<sup>17</sup> Particularmente nefasta les pareció la afirmación del relator en el sentido de que entre el 50% y el 70% de los jueces federales eran corruptos (párrafo 63 de su Informe), al grado que prepararon un libro para desmentir sus afirmaciones.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Los resultados pueden verse en la revista *Este País*, núm. 137, México, agosto de 2002.

<sup>14</sup> María de las Heras, “El imperio de la desconfianza”, en *Milenio Semanal*, núm. 274, México, 16 de diciembre de 2002, pp. 32-33.

<sup>15</sup> Héctor Fix-Fierro, *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, IJ-UNAM, 1995, pp. 11-12.

<sup>16</sup> Entrevista de Agustín Ambríz a Genaro Góngora Pimentel, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en *Proceso*, México, 10 de enero de 1999 (posteriormente recogida en G. Góngora Pimentel, *Encuentro con los medios*, México, Poder Judicial de la Federación, 1999; las citas en páginas 30 y 31).

<sup>17</sup> El texto del informe figura en el documento E/CN. 4/2002/72/Add. 1.

<sup>18</sup> *Respuesta al Informe del Relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados*, México, Poder Judicial de la Federación, 2002; véase también Loretta Ortiz Ahlf (comp.), *Mitos y realidades de un informe*, México, UIA-Noriega Editores, 2002.

Comoquiera que se vea, la confianza ciudadana es un factor fundamental en el ámbito de la impartición de justicia, aunque sea por el hecho de que al tratarse de un poder que no puede autoprogramarse (en el sentido de que no puede suscitarse por sí y ante sí las cuestiones sobre las que tiene competencia, sino que dichas cuestiones le tienen que ser planteadas desde afuera), depende de que quienes tienen un litigio acudan a pedir la intervención de los jueces y tribunales. La confianza en los tribunales, además, también es un factor importante para calificar la seguridad de las inversiones en un país. La difícil ejecución de contratos y adeudos hace que México pierda competitividad frente a otros países con los que está luchando por atraer un mayor volumen de inversiones extranjeras.

### ¿QUÉ FALTA PARA TENER UN ESTADO DE DERECHO?

EN LAS PÁGINAS ANTERIORES SE HA INTENTADO aportar razones y ejemplos que permitan entender el papel que está asumiendo el Poder Judicial en México en los tiempos recientes. El horizonte, a la luz de las consideraciones formuladas, no se anuncia fácil ni promisorio. Los rezagos son impresionantes y las tareas por cumplir requerirán de grandes esfuerzos tanto en aspectos presupuestales y educativos como de reformas al ordenamiento jurídico. Pese a todo, es obvio que ha cambiado la forma en que tradicionalmente había funcionado el sistema político, y que como parte de ese cambio hoy tenemos un Poder Judicial que ya no es “el tercero ausente” dentro del esquema de división de poderes.

Las tareas pendientes en materia de Poder Judicial son muchas; algunas de las más importantes tendrían necesariamente que referirse a los tres aspectos siguientes, que aquí sólo se enuncian y que con seguridad requerirán ser desarrollados ampliamente:

#### *1) El diseño institucional*

Las reformas constitucionales en materia judicial han carecido hasta el momento de un modelo definido, lo cual ha arrojado como consecuencia que en la actualidad se tenga un sistema híbrido, que incorpora elementos de la organización judicial estadounidense y de la que existe en la mayor parte de los países europeos. Muchas de esas reformas han estado atadas a la coyuntura, de manera que no han tenido las dimensiones apropiadas para hacer un rediseño en profundidad de las instituciones encargadas de impartir justicia. En los próximos años tendremos que ser capaces de definir el “modelo” de justicia que

queremos tener en México, así como el “modelo” de juez que será capaz de operar ese sistema. Mientras no se alcancen esas dos definiciones –que no son de carácter teórico sino del todo práctico y que requieren de importantes precisiones incluso de carácter político–, es muy poco lo que se podrá avanzar en esta materia. El diseño institucional es un reto que está pendiente.

En este contexto, y para aportar solamente una de las muchas propuestas que pueden ser razonables, habría que ponderar la necesidad de que los órganos jurisdiccionales que actualmente tienen autonomía constitucional (el caso de los tribunales agrarios, por mandato del artículo 27, fracción XIX, de la Constitución) o que operan en la órbita del Poder Ejecutivo (tribunales contencioso-administrativos, juntas de conciliación y arbitraje, tribunales de conciliación y arbitraje, etcétera) se incorporen formalmente al Poder Judicial, como desde hace tiempo ha señalado un sector importante de la doctrina y como han prometido algunos partidos políticos en sus plataformas de campaña. No hay justificación alguna para que el Poder Ejecutivo tenga “sus propios tribunales”. Todos los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales deben estar formal y materialmente dentro del Poder Judicial, de forma que sus integrantes tengan el mismo estatuto profesional que los miembros de la Judicatura.

## 2) *Los obstáculos procesales y sociales para el acceso a la justicia*

En un país como México, con elevados niveles de pobreza y de desigualdad en el ingreso, hacen falta mecanismos que permitan que la población de menores recursos pueda acceder en condiciones equitativas a las instituciones de impartición de justicia. La falta de acceso a la justicia contribuye a generar una *discriminación jurídica*, que se suma a las múltiples discriminaciones que las personas padecen simplemente por ser pobres, mujeres, indígenas, campesinos, migrantes, tener alguna discapacidad física, vivir en el medio rural, etcétera. Como indica Boaventura de Sousa:

Estudios revelan que la distancia de los ciudadanos en relación con la administración de justicia es tanto mayor mientras más bajo es el estrato social al que pertenecen y que esa distancia tiene como causas próximas no sólo factores económicos, sino también factores sociales y culturales, aunque unos y otros puedan estar más o menos remotamente relacionados con las desigualdades económicas. En primer lugar, los ciudadanos de menores recursos tienden a conocer muy poco sus derechos y, en consecuencia, a tener más dificultades para reconocer un problema que los afecta como un problema jurídico. Pueden ignorar los derechos en juego o ignorar las posibilidades de arreglo jurídico [...] Los

datos muestran que los individuos de las clases bajas dudan mucho más que los otros para recurrir a los tribunales, incluso cuando reconocen que están frente a un problema legal.<sup>19</sup>

La reforma del acceso a la justicia pasa, en primer lugar, por crear mecanismos procesales que permitan una mejor protección de los derechos fundamentales, muchos de los cuales hoy en día no se encuentran tutelados en México por garantía jurisdiccional alguna; en este contexto, conviene recordar que “[...] a estas alturas se cuenta con información suficiente y lo bastante contrastada como para sostener que la existencia de una garantía jurisdiccional de un determinado estándar de calidad es condición necesaria, aunque no suficiente, para que los derechos humanos puedan gozar de algún grado estimable de realización práctica”.<sup>20</sup>

### 3) *La falta de capacitación del personal judicial*

En México, como ya se apuntó, todavía no hemos discutido qué modelo de juez requiere la incipiente democracia que estamos comenzando a vivir, ni cuáles son las “virtudes judiciales”<sup>21</sup> que deben tener quienes busquen mantenerse o promoverse dentro de la carrera judicial. Una parte de nuestra cultura judicial –no podía ser de otra forma luego de vivir más de 70 años en un régimen autoritario– no parece muy preocupada del proceso de apertura democrática, y mantiene viejos rituales de cerrazón, secretismo y sigilo que no tienen justificación en la actualidad.

El trabajo de capacitación se podrá enfrentar solamente de forma limitada dentro del propio Poder Judicial. La tarea mayor corresponde a las facultades y escuelas de derecho, encargadas de formar a los que en el futuro serán jueces, magistrados, ministros o consejeros de la Judicatura. La renovación de los libros de texto con que se estudian las principales materias de derecho es también una tarea pendiente sin la cual será muy difícil generar el nuevo “modelo de juez” que requiere la democracia mexicana.

---

<sup>19</sup> Boaventura de Sousa Santos, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1998, pp. 204-205.

<sup>20</sup> Perfecto Andrés Ibáñez, “Garantía judicial de los derechos humanos”, en *Claves de razón práctica*, núm. 90, Madrid, marzo de 1999, p. 10.

<sup>21</sup> El término es de Manuel Atienza, en su ensayo titulado, justamente, “Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de derecho”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro y Rodolfo Vázquez (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, UNAM, Porrúa, 2003.

En la tarea de mejoramiento del sistema judicial y en la superación de las condiciones culturales de los jueces también deben participar los otros poderes, para evitar, por ejemplo, que se siga permitiendo que lo primero que hagan los gobernadores de las entidades federativas cuando lleguen al cargo sea cambiar a los jueces y magistrados locales para “poner” a sus amigos; o para que sea innecesario que el presidente de la Suprema Corte de Justicia tenga que recordar a los poderes Legislativo y Ejecutivo que el Judicial es otro poder y que los problemas que resuelven los jueces “no son enchiladas”.<sup>22</sup>

Conviene analizar con algún detalle las cuestiones que se acaban de mencionar; para entenderlas mejor será útil ubicarlas en el contexto más amplio de la reforma del Estado.

Las líneas maestras de las reformas al Poder Judicial dentro del marco general de la reforma del Estado se pueden sintetizar en los cinco puntos siguientes:<sup>23</sup> a) mejoras en la administración de justicia; b) fortalecimiento de la independencia judicial; c) desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de controversias; d) mejora de la educación legal de los jueces, abogados y del público en general, y e) creación de nuevos canales para que vastos sectores de la población, ahora excluidos, tengan acceso a la justicia. Vamos a examinar brevemente cada uno de estos puntos.

a) El Poder Judicial debe ser concebido, dentro del marco de un Estado eficiente, como un servicio público de la mayor relevancia para la población. En este sentido, y como ya se señaló en las páginas precedentes, jueces y tribunales deben funcionar de modo tal que generen *confianza* en los ciudadanos respecto de la eficiencia de la procuración e impartición de la justicia. En periodos de gran desconfianza hacia el Poder Judicial los ciudadanos de algunos países de América Latina han desistido masivamente de acudir a los tribunales para buscar las soluciones a sus problemas.<sup>24</sup> El tema de la confianza está muy relacionado también con el de la legitimidad. Si los tribunales no cuentan con márgenes prudentes de confianza por parte de los ciudadanos, lo más probable es que encuentren severas resistencias hacia sus actuaciones (por ejemplo, al momento de ejecutar sus sentencias).

Para lograr la eficiencia mencionada se deben hacer modificaciones al modelo de gestión de los asuntos judiciales; en muchos juzgados todavía se sigue trabajando con métodos administrativos propios del siglo pasado.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Ambos extremos se encuentran recogidos en la entrevista al entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, publicada en *La jornada*, 2 de diciembre de 2002.

<sup>23</sup> Edgardo Buscaglia, *op. cit.*, p. 34. Véase también Fernando Carrillo, *op. cit.*, pp. 269-270.

<sup>24</sup> Tales son los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela. Edgardo Buscaglia, *op. cit.*, p. 44, nota 19.

<sup>25</sup> Al respecto se puede ver, por ejemplo, Luis Cueto Álvarez de Sotomayor, “La motivación

Las innovaciones tecnológicas todavía no han logrado penetrar a la mayoría de las pesadas burocracias judiciales.

- b) La independencia judicial es un prerrequisito para el adecuado funcionamiento de la justicia.<sup>26</sup> Si no hay independencia de los jueces lo más probable es que todos los asuntos en los que existan “intereses” –tanto económicos como políticos– por parte de algún otro poder o de algún particular no se resuelvan de forma imparcial, provocando un notable quebranto al principio de igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley.

Los jueces deben estar sujetos únicamente a las leyes, manteniéndose ajenos a los intereses de las partes en conflicto (esto es, justamente, la imparcialidad).<sup>27</sup> Para lograr su independencia, los jueces deben estar institucionalmente separados de los demás poderes, es decir, el Poder Ejecutivo no debe tener sus propios tribunales sino que la función de aplicar las normas generales a los casos concretos de forma obligatoria debe pertenecer por entero a órganos formal y materialmente judiciales.

La vertiente tradicional de la independencia de los jueces ha sido hacia afuera del propio Poder Judicial. En muchos países, sin embargo, queda pendiente la construcción de la “independencia interna”, que consiste en que cada juez y cada magistrado no sean presionados por las instancias superiores para decidir de determinada manera sobre algún caso. Las presiones han provenido, por décadas, de afuera de la Judicatura, pero también las ha habido, y las sigue habiendo, desde adentro.

En todo lo anterior tiene que ver la integración y competencia del órgano de gobierno del Poder Judicial,<sup>28</sup> que en México es el Consejo de la Judicatura Federal a nivel justamente federal. Quizás habría que comenzar a reflexionar sobre la cuestión, poco explorada en México, de la “independencia interna” de jueces y magistrados, es decir, la que se ejerce por todos y cada uno de los jueces frente a sus superiores.

---

del personal: el factor humano en la administración de justicia”, en *Jueces para la democracia. Información y debate*, núm. 33, Madrid, noviembre de 1998, pp. 71 y ss.

<sup>26</sup> Sobre el concepto de independencia judicial puede consultarse, entre otros, Ignacio de Otto, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989, pp. 57 y ss.; en general, Dieter Simon, *La independencia del juez*, Barcelona, Ariel, 1985.

<sup>27</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 2000, p. 580.

<sup>28</sup> Véase las interesantes observaciones, referidas al caso español, de Perfecto Andrés Ibáñez, “Poder Judicial y juez en el Estado constitucional. El sistema de Consejo”, en *La experiencia jurisdiccional: del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de derecho*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999; dentro de esa misma obra conviene revisar también el ensayo de Alessandro Pizzorusso, “Medio siglo de Poder Judicial en Italia”, pp. 89 y ss.

- c) Los métodos alternativos de solución de controversias, tales como la mediación, el arbitraje, la amigable composición, etcétera, deben ser fortalecidos como una forma de descargar el trabajo a los tribunales y de proporcionar soluciones más rápidas, baratas y efectivas para los particulares. Obviamente, siempre deben respetarse ciertos principios para evitar caer en el extremo de “negociar” la aplicación de la ley cuando se está en presencia de intereses fundamentales de la sociedad. Hay intereses generales que no pueden estar sujetos a negociación, pero hay intereses privados sobre los cuales las partes podrían perfectamente ponerse de acuerdo sin tener la necesidad de acudir ante un juez y desarrollar la enorme cantidad de trámites que hay que desahogar en un proceso jurisdiccional.
- d) Como ya se ha mencionado, la mejora de la educación legal es también indispensable para poder acometer con éxito cualquier reforma judicial. Los ciudadanos deben conocer sus derechos; los jueces y abogados deben mejorar en mucho sus niveles de técnica jurídica. Para ello, es necesario promover un cambio desde las propias escuelas y facultades de derecho. Desde los niveles teóricos hay que modificar los esquemas intelectivos con los que se enseña y se aprende derecho.

Si se revisan los principales libros de texto con los que se estudian varias ramas del derecho, se verá que resultan anticuados y poco adecuados a la realidad actual. Por ejemplo, varios de los textos de derecho constitucional que se utilizan en la mayoría de escuelas y facultades de derecho del país fueron escritos antes de las grandes mutaciones que ha tenido el Estado en los últimos años. Es obvio que tales textos tratan de explicar una realidad que ya no existe (y que quizá nunca ha existido), y en consecuencia se vuelven obsoletos al tratar de aplicar la Constitución en la práctica. Se necesita una renovación profunda de todo el material de carácter teórico con el que se transmite y reproduce el conocimiento jurídico.

- e) Finalmente, el tema del acceso a la justicia es uno de los mayores retos pendientes en la reforma del sistema judicial.<sup>29</sup> Las crecientes condiciones de desigualdad y marginación social se han traducido también en una desigualdad frente a la ley.<sup>30</sup> El aparato judicial, en general en buena parte de

---

<sup>29</sup> Para el caso de México, véase Héctor Fix-Fierro y Sergio López Ayllón, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, tomo I, México, III-UNAM, 2001, pp. III y ss.

<sup>30</sup> Véase Alejandro M. Garro, “Access to Justice for the Poor in Latin America”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo S. Pinheiro (eds.), *The (un) Rule of Law and the*

América Latina, no ha podido tener una presencia efectiva en la totalidad del territorio de los países de la región, de modo que un primer obstáculo para el acceso a la justicia es simplemente de carácter físico.

Por otro lado, los altos costos de una buena asistencia jurídica y los derivados del propio desarrollo de un proceso impiden en la realidad que la mayoría de la población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales. Incluso una vez que se llega a ellos, las desigualdades sociales tienden a reproducirse, de manera que las personas con menos ingresos normalmente se ven sometidas a procesos más lentos y costosos que aquellas que cuentan con mayores posibilidades económicas.<sup>31</sup>

La solución al problema del acceso a la justicia no es fácil, pero podrían intentarse algunas reformas sectoriales que contribuyeran a disminuir ante los tribunales las crecientes desigualdades sociales que se han producido como resultado de un modelo económico profundamente injusto.

Mejorar nuestros sistemas de justicia para poder lograr un verdadero estado de derecho va a ser uno de los principales retos del Estado mexicano en el siglo XXI. Para ello, además de todo lo señalado anteriormente, se requiere construir también un nuevo modelo de juez.

Quizá no sobraría recordar la descripción de las cualidades de la figura de juez que hizo Thomas Hobbes en el *Leviatán*. De acuerdo con Hobbes, las cosas que hacen de un hombre un buen juez son: 1) un recto entendimiento de esa principal ley de la naturaleza humana llamada equidad, que depende no de la lectura de los escritos de otros hombres, sino de la bondad de la propia razón natural de un hombre y de su capacidad de reflexión; 2) un desprecio por las riquezas y honores innecesarios; 3) la capacidad, a la hora de juzgar, de despojarse de todo miedo, indignación, odio, amor y compasión; 4) paciencia para escuchar; diligente atención a lo que oye, y memoria para retener, digerir y aplicar lo que se ha oído.

Para llegar a ese modelo de juez va a ser necesario despejar y rebatir tres de las principales falacias que existen en México sobre el Poder Judicial: a) que el juez no crea derecho, sino que se limita a aplicar las leyes hechas por el legislador,<sup>32</sup> b) que el juez no resuelve controversias políticas y que, por tanto, no participa de la lucha política nacional (aquí se confunde de forma notable lo político con

---

*Underprivileged in Latin America*, Indiana, Notre Dame University Press, 1999, pp. 278 y ss.

<sup>31</sup> Edgardo Buscaglia, *op. cit.*, p. 45.

<sup>32</sup> Sobre este punto, la literatura existente es verdaderamente abrumadora; de entre lo más reciente que se ha escrito puede verse Rafael de Asís, *Jueces y normas. La decisión judicial desde el ordenamiento*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

lo partidista),<sup>33</sup> y c) producto de las dos anteriores, que el juez es axiológicamente neutral en relación tanto con los casos que resuelve como con el resto del entramado político y social.<sup>34</sup>

No hay que olvidar que detrás de todas las instituciones hay hombres y mujeres que con su empeño o con su negligencia aplican o “tuercen” la ley y la justicia. Las instituciones no funcionan por sí solas, se requieren grandes esfuerzos de quienes en ellas laboran para vencer las inercias, comodidades y prebendas que por tantos años han supuesto la inaplicación de las leyes y la venta de la justicia al mejor postor. Frente a ello, debe imponerse hoy en día una renovada ética de la función judicial, propiciando que los jueces se sientan vinculados, ante todo y sobre todo, por la ley, pero no una ley inanimada que se pueda aplicar fría y neutralmente, sino una ley comprometida con los mejores valores de la democracia: una ley que tenga como objetivos fundamentales la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, el bien común, en fin, una ley que atienda a la justicia en sus más diversas modalidades.

El reto, obviamente, es de proporciones gigantescas. La situación de incertidumbre y desconfianza que afecta al Poder Judicial en México no es exclusiva de este país.<sup>35</sup> Por el contrario, se trata de un fenómeno que se encuentra presente en muchos países y cuyos diagnósticos y soluciones son muy variados. De lo que no cabe duda es que hoy como nunca el Poder Judicial constituye una parte central dentro del debate político contemporáneo y una pieza estratégica en la llamada “reforma del Estado”.

## BIBLIOGRAFÍA

Aja, Eliseo (ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998.

Andrés Ibáñez, Perfecto, “Democracia con jueces”, en *Claves de razón práctica*, núm. 128, Madrid, diciembre de 2002.

\_\_\_\_\_, “Garantía judicial de los derechos humanos”, en *Claves de razón práctica*, núm. 90, Madrid, marzo de 1999.

<sup>33</sup> Véase al respecto las brillantes observaciones de Ignacio de Otto, *op. cit.*, pp. 76 y ss.

<sup>34</sup> La relación entre el estado de bienestar y la naturaleza “política” de la función jurisdiccional (y en tanto que política, no neutral) ha sido puesta de manifiesto, muy correctamente, por Héctor Fix-Fierro en su texto “Poder Judicial”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, III-UNAM, 1999, p. 169.

<sup>35</sup> Véase Héctor Fix-Fierro, *Courts and Efficiency. A General Investigation with Evidence from Three Continents*, tesis doctoral, Alemania, Universidad de Bremen, 1998.

- \_\_\_\_\_, “Poder Judicial y juez en el Estado constitucional. El sistema de consejo”, en *La experiencia jurisdiccional: del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de derecho*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1998.
- Asís, Rafael de, *Jueces y normas. La decisión judicial desde el ordenamiento*, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- Atienza, Manuel, “Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor y Rodolfo Vázquez (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, UNAM, Porrúa, 2003.
- Buscaglia, Edgardo, “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Carbonell, Miguel, “Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México”, en Vega Gómez, Juan y Edgar Corzo Sosa (coords.), *Tribunales y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, III-UNAM, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Epílogo. La reforma indígena y la Suprema Corte”, en *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, III-UNAM, 2002.
- \_\_\_\_\_, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, III-UNAM, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Poder Judicial y reforma del Estado en México”, en *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núm. 7, México, enero-marzo de 1999.
- \_\_\_\_\_, Fix-Fierro, Héctor y Rodolfo Vázquez (comps.), *Jueces y derecho, problemas contemporáneos*, México, UNAM-Porrúa, 2003.
- Carrillo, Fernando, “Una década de reforma de la justicia en América Latina”, en *Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Correa Sutil, Jorge, “Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?”, en Méndez, Juan E., O’Donnell, Guillermo y Paulo S. Pinheiro (eds.), *The (un)Rule of Law the Underprivileged in Latin America*, Indiana, Notre Dame University Press, 1999.
- Cueto Álvarez de Sotomayor, Luis, “La motivación del personal: el factor humano en la administración de justicia”, en *Jueces para la democracia. Información y debate*, núm. 33, Madrid, noviembre de 1998.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 2000.

- \_\_\_\_\_, “Pasado y presente del Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.
- Ferrer MacGregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, FUNDAP, SCJN, 2002.
- Fix-Fierro, Héctor, *Courts and Efficiency. A General Investigation with Evidence from Three Continents*, tesis doctoral, Alemania, Universidad de Bremen, 1998.
- \_\_\_\_\_, *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, IJ-UNAM, 1995.
- \_\_\_\_\_, *La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?*, Documento de trabajo, núm. 31, México, IJ-UNAM, noviembre de 2002.
- \_\_\_\_\_, “Poder Judicial”, en González, Ma. del Refugio y Sergio López Ayllón, (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, IJ-UNAM, 1999.
- \_\_\_\_\_, y Sergio López Ayllón, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, tomo I, México, IJ-UNAM, 2001.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1997.
- García Laguardia, Jorge Mario, “Justicia constitucional y defensa de la democracia. El golpe de Estado en Guatemala en 1993”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, México, enero-junio de 2000.
- Garro, Alejandro M., “Access to Justice for the Poor in Latin America”, en Méndez, Juan E., O’Donnell, Guillermo y Paulo S. Pinheiro (eds.), *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Indiana, Notre Dame University Press, 1999.
- Garzón Valdés, Ernesto, “Estado de derecho y democracia en América Latina”, en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, UNAM, ITAM, 2002.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, CIDAC, Cal y Arena, 2002.
- Ortiz Ahlf Loretta (comp.), *Mitos y realidades de un informe*, México, UIA-Noriega Editores, 2002.
- Otto, Ignacio de, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.
- Pásara, Luis, “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, en *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 2, México, segundo semestre de 2002.

- Simon, Dieter, *La independencia del juez*, Barcelona, Ariel, 1985.
- Sousa Santos, Boaventura de, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1998.
- \_\_\_\_\_, *La globalización del derecho*, Bogotá, ILSA, 2002.
- Tate, Neal C. y Torbjrn Vallider (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York-Londres, New York University Press, 1995.
- Valadés, Diego, *Los consejos de la Judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural*, Documento de trabajo, núm. 29, México, III-UNAM, octubre de 2002.
- VV. AA., *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, III-UNAM, 2002.



# EL EXPERIMENTO DEMOCRÁTICO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Roberto Corona Copado

## INTRODUCCIÓN

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994 que reestructuró el Poder Judicial de la Federación y su máximo órgano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revolucionó la justicia constitucional en nuestro país. Esta reforma, que modifica el texto vertido en el artículo 105 constitucional así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que da forma a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de dicho artículo, es quizás el momento culminante de la transición jurídica hacia la construcción de un estado democrático de derecho en México. A partir de ese momento el creciente interés por el quehacer de la Suprema Corte descansa en la consideración de lo que esta institución haga o deje de hacer, y tiene una trascendencia determinada en la consolidación del estado de derecho y la democracia en México.

El nuevo papel de la Corte es la excusa perfecta para discutir acerca de un tema cuya novedad es engañosa, toda vez que se encuentra en el seno mismo de la formación de los Estados democráticos. La justicia constitucional es la respuesta frente a la creciente trascendencia de dos grandes necesidades sociales a cargo del Estado: limitar y controlar el poder, y proteger la libertad de los individuos y los grupos sociales. Gracias al ascenso del constitucionalismo moderno en el siglo XX, la ampliación de las funciones del gobierno en el estado de bienestar, la revolución de los derechos humanos y el establecimiento de instrumentos jurisdiccionales en las constituciones, la justicia constitucional permanece vigente como elemento esencial de los sistemas políticos. Entendida como el dispositivo contramayoritario para vindicar la soberanía de la Constitución y asegurar el objetivo del constitucionalismo moderno de organizar el poder a partir de la libertad de derechos y la garantía de justicia, la justicia constitucional busca cumplir el principio de supremacía constitucional, el cual consiste en la capacidad de la Constitución para fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad al orden político-jurídico del Estado.

El objetivo de este ensayo es dar cuenta de la importancia que tienen los tribunales responsables de la justicia constitucional, en relación con la consolidación y la estabilidad democráticas. Esto se pretende demostrar a partir

de un análisis teórico que rescate el fundamento democrático de la solución contramayoritaria, estudiando a su vez el desarrollo institucional en los países de América Latina en el marco de los procesos de transición y consolidación democrática, para luego abordar el caso mexicano, del cual se retoma la experiencia de los actores políticos que en mayor medida han recurrido a la Suprema Corte de Justicia para exigir, en la medida que protegen sus intereses, el respeto a las disposiciones constitucionales.

## EN BUSCA DEL FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

CUALQUIER DEMOCRACIA QUE SE ASUMA CONSTITUCIONAL debe contar con instituciones efectivas para poder hacer valer con éxito la supremacía constitucional y los derechos fundamentales en caso de que entren en conflicto con la disputa de intereses dentro de una colectividad. La justicia constitucional –a través de cortes supremas de justicia o tribunales constitucionales– se hace cargo de esta tarea, al reconciliar la función de adjudicación constitucional con el gobierno democrático, tomando como base los argumentos siguientes:

- Las premisas de la Constitución son democráticas, ya que constituyen la culminación de la intención de la soberanía popular de una comunidad para darse una forma de organización social y política;
- La estructura constitucional se ocupa tanto de la justicia procedimental en la resolución de disputas individuales como de garantizar una amplia participación en los procesos de gobierno, y
- El conocimiento especializado y la reputación social de los jueces los capacita para supervisar cuestiones de justicia procedimental.<sup>1</sup>

El reto de superar la idea del *judicial review* como una institución deliberadamente contramayoritaria, se resuelve proponiendo la jurisdicción constitucional como una forma de habilitar la soberanía de la Constitución, sin violentar los derechos de libertad y asegurando el cumplimiento de las garantías de justicia que han tardado muchos años en ser reconocidos y aplicados, porque la autodeterminación democrática de personas

---

<sup>1</sup> Bruce Ackerman, *La política del diálogo liberal*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 9-18.

libres e iguales sólo puede ser configurada y practicada si se reconocen y se garantizan sus derechos básicos.

Sin embargo, el desarrollo reciente de la jurisdicción constitucional no ha dejado de recibir críticas. Los argumentos más recurridos enfatizan la politización de los tribunales constitucionales y la administración de justicia. Otra crítica se enfoca en los jueces, quienes carecen de la legitimidad política proveniente de la representación popular y no son democráticamente responsables. De hecho, los tribunales tienen un cierto grado de libertad en el manejo de la Constitución porque ellos necesitan interpretar el texto constitucional, que es una manera de reescribir la misma Constitución. La influencia de estos tribunales es aún más fuerte si se considera que la legislación puede tomar como punto de partida de su acción y decisión las interpretaciones que esta institución emprende sobre la Constitución, y no la Constitución en sí, que por tratarse de un texto puede caer en la ambigüedad o el chantaje político contingente.

Cuando Hamilton<sup>2</sup> señaló que las decisiones hechas por los jueces en relación con la Constitución tenían que ser observadas por los otros poderes, aceptó su autoridad porque ellos interpretan las leyes del orden más elevado, actuando como mediadores entre el pueblo y la legislatura. Pero Hamilton jamás vislumbró la posibilidad de que los jueces podrían reescribir la Constitución y participar activamente en decidir qué y cómo debería estar estipulado en la ley. La modificación de la Constitución bajo la interpretación de los jueces puede cuestionar los fundamentos del constitucionalismo, porque supuestamente despoja a la ley fundamental de su legitimidad por el Poder Constituyente y vuelve al sistema legal impredecible e indefenso.<sup>3</sup>

No obstante, la interpretación judicial de la Constitución y la resolución de conflictos entre los poderes son necesarios para la operación eficiente de un sistema constitucional. La protección de los principios constitucionales es legítima cuando—y hasta el punto que—corresponde a principios constitucionales preexistentes; y si hay alguna decisión discontinua, la ley resultante tiene que arreglarse dentro de la estructura de la Constitución. Una Constitución reinterpretada es simple y sencillamente la extensión de los principios de la previa; desafortunadamente, muchas veces en detrimento del texto escrito.<sup>4</sup>

Ciertos expertos reconocen la jurisdicción constitucional y el desarrollo consiguiente de la Constitución como una actividad política legítima. Entre ellos, John H. Ely considera a la Corte como una parte democrática y políticamente

---

<sup>2</sup> Alexander Hamilton, James Madison y John Jay [1780], *El Federalista*, México, FCE, 1943, pp. 330-336.

<sup>3</sup> András Sajó, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, Budapest, Central European University Press, 1999, p. 240.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 241-242.

legitimada del proceso democrático de toma de decisiones. El papel de los jueces consiste en supervisar este proceso; están ahí para asegurar “que los representantes democráticamente electos por el pueblo realmente representen”, si consideramos que la representación del Congreso es verdaderamente representativa de toda la sociedad y no sólo de la mayoría. El enfoque hacia la jurisdicción constitucional es afín a una orientación “antimonopolista” más que reguladora de la democracia: en lugar de dictaminar resultados sustantivos, sólo interviene cuando el “mercado político” funciona mal de manera sistemática. La analogía del árbitro resulta apropiada: el árbitro sólo interviene cuando uno de los equipos obtiene una ventaja injusta, no cuando el equipo “malo” ha anotado un punto. En una democracia representativa, apunta Ely, las determinaciones valorativas deben ser adoptadas por los representantes elegidos y si, de hecho, la mayor parte de los ciudadanos no está de acuerdo, se puede votar para removerlos de sus cargos. El mal funcionamiento sólo ocurre cuando el proceso no inspira confianza, cuando quienes detentan el poder bloquean los canales de cambio político o se aseguran de permanecer en el poder y excluir a los demás, o cuando, aunque a nadie se le niegue el derecho de voz o voto, los representantes comprometidos con una mayoría efectiva colocan sistemáticamente en desventaja a alguna minoría, por simple hostilidad, o por negarse en forma prejuiciosa a reconocer una comunidad de intereses y niegan a aquellas minorías la protección suministrada por un sistema representativo a otros grupos.<sup>5</sup>

De acuerdo con Bruce Ackerman, el control de constitucionalidad incorporado en estos órganos jurisdiccionales aparece en escena para cumplir “la promesa de lo político”. Los jueces constitucionales ofrecen un mecanismo institucional a través del cual las ambiciones manipuladoras de los gobernantes pueden ser controladas, restringiendo las libertades de las autoridades políticas para ejercer el poder en nombre de la voluntad popular. Cuando invalidan un acto ordinario, sea éste legislativo o ejecutivo, con el fundamento de que el acto es inconsistente con anteriores juicios considerados por el pueblo, los jueces hacen respetar la Constitución forzando a los legisladores y gobernantes a compartir el ejercicio de la deliberación pública con el pueblo. Por otro lado, los jueces representan un foro para resolver las tensiones continuas entre los ámbitos de gobierno de manera regularizada e imparcial de acuerdo con los preceptos constitucionales. Por último, el papel que realizan los jueces inevitablemente se extiende a la protección de los derechos fundamentales.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> John Hart Ely, *Democracia y desconfianza. Una teoría de la interpretación constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1997, pp. 129-130.

<sup>6</sup> Ackerman desarrolla el argumento político a favor del control jurisdiccional de la constitucionalidad en cuatro pasos: centralismo renovado, democracia dualista, federalismo y republicanism liberal democrático. Bruce Ackerman, *op. cit.*, pp. 146-161.

Mauro Cappelletti coincide con las conclusiones vertidas por Ely y Ackerman. Destaca entre los diez fundamentos de la legitimidad democrática de la jurisdicción constitucional,<sup>7</sup> que en el seno mismo del proceso judicial se desenvuelve un núcleo básico de democracia, que supera la barrera contramayoritaria. Esto es, el proceso judicial que se realiza para solucionar las controversias entre actores políticos, entidades políticas e incluso individuos es esencialmente participativo y deliberativo, ya que éste, a diferencia de lo que sucede habitualmente con los procedimientos legislativos y administrativos, no se desarrolla de oficio sino que es iniciado e impulsado por las partes, por los sujetos que de manera más directa están involucrados en la lucha de intereses que existe en el seno de la disputa. La toma de decisiones imparciales se ve favorecida tomando en cuenta la opinión de todos los individuos potencialmente afectados por la decisión en juego,<sup>8</sup> otorgando la ventaja a la más amplia intervención pública en el proceso de toma de decisiones políticas correctas.

Por último, y no menos importante, la legitimidad de la jurisdicción constitucional en los sistemas políticos democráticos yace en sus consecuencias y no precisamente en sus orígenes. Una teoría “consecuencialista” de la legitimidad indicaría que el constitucionalismo se interesa no sólo por la organización del Estado, sino mucho más extensamente por la organización de las relaciones entre Estado y sociedad. Un diseño institucional que se considere efectivo no sólo limitará el modo como se llega al gobierno y como se ejerce, sino que también ayudará a asegurar que el sistema político cuente con el apoyo suficiente para resolver los problemas de la colectividad. De esta manera se garantiza la existencia de una democracia constitucional efectiva y confiable. La justicia constitucional se encarga de ello.

## LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA DE AMÉRICA LATINA

LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CORRESPONDEN a una región específica de desarrollo institucional dentro de sus respectivos procesos de transición democrática. Esta veintena de Estados comparten el pasado común de un “Estado oligárquico”,<sup>9</sup> estructurado a partir de condiciones de conflicto y desequilibrio

<sup>7</sup> Mauro Cappelletti, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa, 1993, pp. 74-78.

<sup>8</sup> Roberto Gargarella, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 121.

<sup>9</sup> Pablo González Casanova, (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Universidad de las Naciones Unidas, Siglo XXI, 1998, p. 71.

generalizado, a través de un largo periodo de guerras nacionales y civiles, de anarquía y caudillismo, restringido a un régimen constitucional formal altamente vulnerable, sin un esquema adecuado de protección de derechos humanos y realizando prácticas democráticas de manera simulada.

La restauración y la fundación constitucional en estos países han respondido a una pluralidad de factores difíciles de identificar bajo características comunes; aunque se parte de regímenes autoritarios en la mayoría de los casos, países como México y Argentina han experimentado procesos de transición sumamente diferentes, y otros, como Costa Rica, han vivido un largo periodo de normalidad democrática. En cuanto a los sistemas jurisdiccionales de control de constitucionalidad, tanto el modelo concentrado europeo como el difuso estadounidense han sido incorporados dentro de sus arreglos constitucionales.<sup>10</sup>

La gran preocupación en los países de América Latina es la consecución del estado democrático y constitucional de derecho, siendo la dimensión institucional uno de los principales factores para el cambio político. La aparición de los tribunales constitucionales, o bien, la modificación de las funciones de las cortes supremas para acceder a controles de constitucionalidad significan un esfuerzo considerable de estos Estados para proteger los derechos y las libertades de los individuos y los grupos sociales, vindicar la supremacía de la Constitución y crear las condiciones para impedir la concentración total del poder político.

Los 20 países de la región cuentan con regímenes presidenciales, aunque con pequeñas variaciones. Otros elementos que comparten en su mayoría son el federalismo, el régimen municipal, la división de poderes y el sistema de control difuso de constitucionalidad, instituciones adoptadas desde el momento de su fundación constitucional, llevada a cabo entre el siglo XIX y principios del XX. En este sentido, los esfuerzos de reforma constitucional realizados en los procesos de transición democrática han incluido, entre otras propuestas, iniciativas a favor del régimen semipresidencialista, la profundización del sistema de representación proporcional y la adaptación de un órgano centralizado del control de constitucionalidad.<sup>11</sup> Todos los países de la región cuentan con una

---

<sup>10</sup> El control difuso consiste en la facultad de cualquier juez o tribunal de una Judicatura federal para revisar la constitucionalidad de las leyes al decidir un caso concreto en el cual surja un conflicto de aplicación entre una disposición ordinaria y la Constitución, a fin de cumplir con el deber de aplicar preferentemente esta última sobre cualquier norma que la contradiga. El control concentrado implica que se deposita en un único órgano jurisdiccional el control de la constitucionalidad de las leyes; además, dicho órgano sería independiente del Poder Judicial y estaría al margen o por encima de la separación de poderes.

<sup>11</sup> Andrew Arato, "The New Democracies and American Constitutional Design", en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 7, núm. 3, Boston, Oxford, Blackwell Publishers, 2000, pp. 317-318.

pluralidad de órdenes jurídicos, siendo algunos ajenos al Poder Judicial (jurisdicción fiscal, agraria, militar, electoral y administrativa).

Por otro lado, la adopción del modelo europeo de control concentrado no ha sido muy desarrollada; sin embargo, las primeras experiencias históricas de tribunales constitucionales se dieron en Guatemala (1966-1981), Chile (1971-1973) y Perú (1982),<sup>12</sup> verificadas en regímenes autoritarios. A partir de las décadas de 1980 y 1990, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela experimentaron notables cambios en sus ordenamientos constitucionales que condujeron a la creación de instituciones especializadas como los tribunales constitucionales o las salas constitucionales de los tribunales supremos.<sup>13</sup> En países como Argentina, Brasil, Uruguay y México, entre otros, continúa en manos del Poder Judicial y sus tribunales supremos en control difuso –o preponderadamente concentrado– de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad. La excepción es Cuba, cuyo control de constitucionalidad es político, al ser realizado por la Asamblea Nacional del Poder Popular desde 1976.<sup>14</sup> Excluyendo el peculiar caso cubano, se puede concluir que los procesos de democratización y redemocratización operados a partir de la década de 1980 han dado lugar al establecimiento de un nuevo orden constitucional, el cual coincide con la puesta en práctica de los tribunales y las salas constitucionales. En los países donde los tribunales supremos cierran el sistema de justicia constitucional, las reformas constitucionales modificaron sus competencias sin espacio alguno para un nuevo órgano.

El ascenso de la democracia constitucional en América Latina responde a las mismas razones que condujeron a la institucionalización de los tribunales constitucionales en Europa desde hace más de 50 años. Sin embargo, aunque se identifique una tendencia, ésta derivó en una amplia variedad de resultados políticos en los diseños institucionales de estos países. El giro del cambio institucional se realizó hacia el paradigma alemán y español de los tribunales constitucionales, modelos que han demostrado que la protección constitucional a través de una institución antimayoritaria no pervierte las formas de la práctica democrática.

La reforma judicial y la creación de tribunales y salas constitucionales buscaron garantizar la supremacía de la Constitución, asegurar su independencia institucional, preservar su eficacia funcional frente a otros órganos y ampliar su

<sup>12</sup> Louis Favoreu, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 147-148.

<sup>13</sup> Cfr. Martha Lucía Pinzón, "Los Tribunales Constitucionales de América Latina: sus aportes y limitaciones", en *Summit of the Americas Archive Center*, <http://www.americansnet.net>, noviembre de 2000.

<sup>14</sup> AA. VV., *Jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Manuel García Pelayo de Derecho Público Comparado, Universidad Carlos III de Madrid, <http://www.uc3m.es>, 2002.

competencia hacia la tutela de la división de poderes y otras actividades del Estado,<sup>15</sup> que den lugar al desarrollo de la democracia constitucional en América Latina.

El nacimiento formal de las instituciones producto de los procesos de reforma constitucional –organismos descentralizados, comisiones autónomas, entes reguladores, bancos centrales, fiscalías, defensorías de los derechos humanos, tribunales constitucionales– operados a partir de la década de los ochenta, afirma la intención de que el cambio hacia el régimen democrático no se queda en las organizaciones o las personas, sino que trasciende hasta las estructuras institucionales, y resalta la importancia de las reglas del juego delineadas desde la Constitución. Sin embargo, el desarrollo de estas nuevas instituciones se encuentra en entredicho, por estar inmerso en un “déficit democrático”,<sup>16</sup> ya sea por la inercia de los hechos o por las resistencias autoritarias para su consolidación. Las dificultades experimentadas pueden explicarse si observamos las prácticas de la tradición constitucional liberal desde el siglo XIX, con el autoritarismo y la debilidad institucional como marcas de identidad, y si invocamos la fragilidad del estado de derecho frente a la repercusión de los intereses corporativos, oligárquicos y caudillistas en la aplicación de las leyes y las políticas públicas.

La forma como se efectuaron los procesos de liberalización política y de democratización ayuda a explicar las particularidades y dificultades experimentadas en cada Estado de la región. Reconociendo la notoria diversidad de cada caso, el modelo conflictivo de la teoría del cambio político<sup>17</sup> fue común en la mayor parte de la región, configurando los arreglos constitucionales de las nuevas instituciones. La nueva ola democrática en América Latina registrada a partir de la década de 1980 se caracterizó por el “paradigma de democracia y desarrollo”,<sup>18</sup> en el que actores políticos como las fuerzas armadas dejaron de ser factores de poder para convertirse en grupos de presión, donde los nuevos gobiernos configuraban peculiares arreglos constitucionales para negociar con el pasado autoritario y en donde emergía la búsqueda de un nuevo modelo de control político a través de los partidos políticos para conformar gobiernos civiles formalmente legitimados en regímenes postautoritarios.

<sup>15</sup> Jorge Mario García Laguuardia, “La Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) de Guatemala. Orígenes y competencias”, en AA.VV., *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 8, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 39-41.

<sup>16</sup> Fernando Carrillo Flórez (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, BID, 2001, pp. 12-14.

<sup>17</sup> César Cansino, *La transición mexicana, 1997-2000*, México, CEPOM, 2000, pp. 49-57.

<sup>18</sup> Luis Dallanegra Pedraza, *El sistema político latinoamericano*, <http://www.geocities.com/luisdallanegra/Amiat/sipolat.htm>, 2000.

Asimismo, el contexto del diseño constitucional en América Latina fue diferente respecto a otras regiones del mundo. Chile tuvo una complicada transición y consolidación democrática porque su Constitución cuenta con un proceso de reforma constitucional considerablemente difícil. La última Constitución de Brasil reflejó los factores de poder de fuerzas e instituciones carentes de legitimidad democrática. Al restaurar el orden constitucional anterior a las juntas militares, Uruguay y Argentina se enfrentaron con arreglos que no eran apropiados para las nuevas condiciones postautoritarias, y abrieron una rendija para la regresión autoritaria.<sup>19</sup> México, por su parte, a pesar de haber tenido un régimen autoritario que se sostenía en un pacto corporativista de inclusión limitada, ha contado desde 1917 con una Constitución amplia y aceptada —en mucho gracias al sistema de reforma constitucional—, y un contexto sociopolítico relativamente favorable que le ha dado eficacia al gobierno para mantener en forma regular el funcionamiento de un diseño institucional formalmente democrático.<sup>20</sup>

Actualmente todos los países de la región, hayan o no sufrido las consecuencias del régimen militar, continúan experimentando dificultades en sus procesos de democratización. Por su parte, la construcción de la justicia constitucional y la eficacia de su desempeño es igualmente producto de las relaciones problemáticas del diseño de las constituciones latinoamericanas. Cuando estos órganos controlan la actividad del Legislativo o del Ejecutivo, más allá de que su legitimidad democrática sea criticada por ser instituciones contramayoritarias o por su capacidad para superar los conflictos contingentes causados por los intereses creados entre las diferentes fuerzas políticas, su eficacia puede verse cuestionada por las desfavorables condiciones socioeconómicas imperantes, de las cuales la sociedad es la principal afectada. En la consolidación democrática de América Latina, los asuntos de la inestable situación socioeconómica —crisis financieras, administración de la deuda, política económica neoliberal, narcotráfico, corrupción, pobreza— son iguales o más importantes que los asuntos políticos: presidencialismo, participación ciudadana, política electoral, desarrollo institucional.<sup>21</sup>

La relación entre los procesos de transición y consolidación democrática y la institucionalización de la justicia constitucional es ciertamente significativa en la experiencia obtenida por los países de América Latina. Mientras más eficaz

<sup>19</sup> Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 82-83.

<sup>20</sup> María Marván Laborde, "Constitución y legitimidad. Los límites del reformismo en México", en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 15, México, CEPROM, julio-septiembre de 2000, p. 156; César Cansino, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>21</sup> Juan J. Linz y Alfred Stepan, *op. cit.*, pp. 219-221.

sea el alcance de los tribunales y más efectivo sea el aprendizaje de los actores políticos a medida que aceptan las reglas del juego democrático y recurren a la competencia de la jurisdicción constitucional, la consolidación democrática en estos países puede tener un buen comienzo. Queda pendiente aún la centralidad que tiene este tipo de instituciones jurisdiccionales para coadyuvar en la obtención de la estabilidad democrática, lo cual sólo podrá ser medido en virtud de los resultados de su desempeño como órganos estatales que realizan el control de las leyes y del sistema de división de poderes, así como la protección de los derechos fundamentales.

## EL EXPERIMENTO DEMOCRÁTICO: EL MOMENTO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

EL DISEÑO INSTITUCIONAL MEXICANO se ha distinguido porque desde un principio no ayudó a instaurar un gobierno constitucional estable. La debilidad de dicho diseño afectó la eficacia de las nacientes instituciones políticas, entre ellas la propia Suprema Corte de Justicia, dando lugar a la oportunidad política caracterizada por la recurrencia a salidas extraconstitucionales y autoritarias: quizás el principal defecto del diseño institucional fue la forma como se definió el sistema de división de poderes adoptado en el texto constitucional a partir de 1824, al depositar la soberanía en los poderes Ejecutivo y Legislativo, en detrimento de la supremacía constitucional concebida para el Poder Judicial. Otra característica del diseño institucional consistió en la prohibición sistemática para que la Suprema Corte de Justicia conociera y resolviera sobre controversias de carácter político-electoral, y también para que aplicara el control de constitucionalidad; en ese sentido, por mucho tiempo la Corte fue limitada a impartir justicia y aplicar las leyes vigentes como mero tribunal de legalidad. Hasta 1917, el papel de la Corte resultaba demasiado restringido porque sólo podía considerar la inconstitucionalidad de una ley, en casos aislados, bajo la forma del juicio de amparo, la cual sucedía en muy pocas ocasiones y se mostraba ineficaz para cubrir el hueco institucional entre la defensa de la Constitución y la tutela del sistema de separación de poderes. Después de 1917, la intención de formar un gobierno fuerte mediante el acotamiento de las funciones y atribuciones del Poder Legislativo y el Judicial para favorecer al Ejecutivo, consistió en la fórmula que dio lugar a un nuevo equilibrio constitucional que se caracterizaría por la irresponsabilidad política del presidente de la República.<sup>22</sup> Bajo esta

---

<sup>22</sup> José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, CIDE, FCE, 2000; Ignacio Marván Laborde, *Constitución y sistema político en México*, México, CIDE, en prensa.

lógica, por más de setenta años la Suprema Corte de Justicia se distinguiría por tener una escasa interpretación constitucional, papel que acabaría contribuyendo al proceso de centralización política y de fortalecimiento del presidencialismo mexicano.

En 1987 comenzó un periodo de cambios que ha sido considerado como el momento de las reformas constitucionales sustanciales para reivindicar el sitio de la jurisdicción constitucional en el sistema político mexicano. Con el fin de emprender un proceso de “transición político-jurídica” hacia el estado constitucional de derecho en México, el poder reformador de la Constitución fue más allá del simple ajuste competencial para enfrentar el rezago judicial en busca de dirigirse a los problemas políticos de verdadero alcance constitucional, y culminó con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que afirmó la intención de transformar a la Suprema Corte de Justicia en un virtual tribunal constitucional, es decir, un órgano jurisdiccional de control preponderantemente concentrado de la constitucionalidad.<sup>23</sup>

A partir de las resoluciones realizadas por la Suprema Corte se pueden obtener importantes conclusiones que inciden en un replanteamiento del diseño institucional del sistema político mexicano. A medida que los actores políticos<sup>24</sup> recurren cada vez más a los instrumentos de justicia constitucional –controversias constitucionales<sup>25</sup> y acciones de inconstitucionalidad<sup>26</sup>–, el

---

<sup>23</sup> Esta categoría se distingue del control concentrado de constitucionalidad principalmente en el hecho de que el órgano que cierra el sistema sigue formando parte del Poder Judicial, aunque con un grado relativamente grande de autonomía, que le permite únicamente conocer de casos de legalidad (no constitucionalidad) como última instancia del proceso judicial.

<sup>24</sup> Por actores políticos se entiende las instancias de poder público susceptibles de recurrir a la jurisdicción constitucional. Dichos actores pueden ser la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial federal, estatal y del Distrito Federal, los municipios, los partidos políticos con registro nacional y estatal, cualquier minoría parlamentaria (circa 33%) de algún cuerpo legislativo y el Procurador General de la República.

<sup>25</sup> Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte, promovidos por la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros similares entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien, reclamándose la resolución acerca de diferencias contenciosas sobre límites territoriales de los estados; con el objeto de que se decrete la vigencia legal o la invalidez de las normas a actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución. Juventino V. Castro, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2000, pp. 61-62.

<sup>26</sup> Las recientemente creadas acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en

creciente activismo judicial conlleva considerables consecuencias políticas que implican tanto riesgos como oportunidades para el desarrollo institucional del sistema político en un contexto de consolidación democrática, en campos tales como el federalismo y la relación institucional entre poderes públicos.

Entre 1917 y 1994 estos medios jurisdiccionales tuvieron una importancia bastante escasa en el sistema político mexicano. En el periodo citado, apenas 55 controversias constitucionales fueron promovidas ante la Suprema Corte de Justicia y prácticamente ninguna se resolvió en cuanto a la cuestión de fondo planteada.<sup>27</sup> En contraste, entre 1995 y 2000 se plantearon 199 controversias constitucionales y 86 acciones de inconstitucionalidad. Hasta el 30 de junio de 2001, de los casos presentados ante la Suprema Corte, se resolvieron 225 en cuanto al fondo de la cuestión, es decir, en el 78% de los casos se llegó a la resolución judicial una vez aprobada la procedencia del caso, y se votó ya sea por la validez, la invalidez o el sobreseimiento del acto de autoridad pública, la disposición o la norma general impugnada.

Las controversias constitucionales son medios de impugnación que operan esencialmente en el espacio de la división de poderes, la cual nos remite a aquel diseño institucional que estructura el proceso político de una manera tal que la distribución del poder político sirva a los intereses de los ciudadanos.<sup>28</sup> Esta división de poderes se da en dos sentidos: en primer lugar, tiene que ver con la concepción convencional de poder político dividido o separado por compartimientos estancos –no necesariamente aislados– en una configuración funcional y territorial de distribución de agencias y relaciones. En segundo lugar, está relacionada con la limitación de un poder por otro, el autocontrol de un órgano político y los instrumentos de *accountability* vertical; en este sentido, una división de poderes se verifica con los controles –veto,

---

los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales. *Ibíd.*, p. 123.

<sup>27</sup> Héctor Fix-Fierro formula una justificación que tiene sus raíces en consideraciones contingentes de lucha política: “Puesto que se trata de conflictos que en su origen son de naturaleza *política*, antes de transformarse en controversias jurídicas, era de esperarse que no fueran muy frecuentes dentro de un sistema político sometido al dominio aplastante de la Presidencia de la República y su partido. En tal situación, los conflictos políticos serían esencialmente tratados y resueltos como conflictos *internos* del sistema político, por así decirlo, que no requerían la intervención de terceros ajenos”. Héctor Fix-Fierro, “Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, en *Materiales para el Congreso Virtual Iberoamericano “El Municipio hacia el Siglo XXI”*, México, Red de Información Municipal, CESEM, UNAM, octubre de 1999. Las cursivas son del autor.

<sup>28</sup> Geoffrey Brennan y Alan Hamlin, *Democratic Devices and Desires. Theories of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 211.

voto de no confianza, revisión judicial— que ejerce un poder político sobre otro, con mecanismos como el gabinete del Ejecutivo, el bicameralismo y la designación de jueces, y con la expresión de demandas y sanciones por parte de la población ya sea con las elecciones, la movilización popular o la opinión pública. De la relación existente entre las interpretaciones del principio de división de poderes derivan los arreglos funcionales y espaciales que se verifican entre los diferentes órganos políticos que comprenden el gobierno.

Por su parte, las acciones de inconstitucionalidad ofrecen una solución jurisdiccional para las minorías con respecto a la promulgación de una disposición legal que pueda contravenir a la Constitución. Dentro del sistema de equilibrio entre poderes que se da en cualquier democracia constitucional se verifica una especial interrelación no necesariamente recíproca entre el Poder Judicial y los poderes Ejecutivo y Legislativo: las decisiones de la Judicatura pueden afectar la esfera de actuación y las operaciones ejecutivas y legislativas. Más allá de la añeja tradición constitucionalista de Estados Unidos, en Europa después de 1945 —rompiendo con la tradición político-jurídica iniciada por Montesquieu de acuerdo con la cual los jueces son portavoces de la ley creada por el Poder Legislativo y que en virtud de ello se consideran relegados a un nivel inferior en la división de poderes—, varias formas de interpretación o adjudicación constitucional comenzaron a cuestionar la supuesta supremacía del legislador.<sup>29</sup> En efecto, los diseños institucionales encontraron que los jueces no sólo “legislan” cuando asientan precedentes judiciales, sino también cuando evitan la promulgación de leyes al realizar la interpretación de las disposiciones constitucionales, acabando por controlar los posibles excesos que el Legislativo o el Ejecutivo podrían cometer.

¿Quiénes son los actores políticos que en mayor medida han recurrido a la Suprema Corte por medio de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad? Los municipios acaparan la atención como actores políticos demandantes al participar en más del 90% de las controversias constitucionales resueltas que fueron interpuestas entre 1995 y 2000.<sup>30</sup> De acuerdo con Héctor Fix-Fierro, la reforma constitucional de 1994 fue “correcta” en el sentido de haber abierto explícitamente la vía de la controversia constitucional a los municipios, que han resultado ser su principal “beneficiario”: en el caso de los municipios existe mayor probabilidad de que el control político se presente de “abajo hacia arriba”,<sup>31</sup> pues la Federación y las entidades

<sup>29</sup> Andrés Sajó, *op. cit.*, p. 95.

<sup>30</sup> De 142 controversias constitucionales interpuestas desde 1995 y resueltas hasta el 30 de junio de 2001, en 119 casos los municipios constituyeron el actor demandante.

<sup>31</sup> Héctor Fix-Fierro, “Poder Judicial”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999. El trabajo que realizó Fix-Fierro comprende el análisis de las

federativas tienen, respecto del orden municipal, muchos mayores medios de influencia y control para resolver a su favor un conflicto político, sin tomar en cuenta la solución jurisdiccional”.<sup>32</sup> Otra razón que señala el creciente protagonismo de los municipios consiste en la pluralidad política que se vive desde finales de la década de 1980.<sup>33</sup> La considerable cantidad de demandas planteadas por los municipios constituye una consecuencia de la evolución de la interacción institucional producida por el actual pluralismo político que se da entre titulares de órganos de gobierno que provienen de distintos partidos políticos. Cuando no existe de origen la capacidad de coordinación intergubernamental (entre el municipio y el gobierno estatal, el Congreso local o federal, etc.), se verifica lo que Alain de Remes denomina “gobierno yuxtapuesto”,<sup>34</sup> una modalidad del gobierno dividido que se caracteriza por la presencia de un municipio gobernado por un partido diferente a otro que gobierna el estado. El papel que hasta el momento han desempeñado los municipios en la justicia constitucional explica en buena medida el sentido que están tomando las relaciones entre las instituciones políticas del país bajo un entorno plural y abierto. Al proceder así ganan poco, pero aprenden con el paso del tiempo y refinan cada vez mejor sus demandas.<sup>35</sup> El aprendizaje de estos actores políticos

---

controversias constitucionales entre 1995 y 1998, dando un total de 101 controversias resueltas, de las que 88 (el 87.1%) fueron interpuestas por municipios. De cualquier manera, la experiencia más reciente (30 de junio de 2001) parece confirmar la afirmación de Fix-Fierro, aunque la idea del “beneficio” no tiene nada que ver con la correlación determinista acerca de que quien demanda una controversia resulta ganador en el juicio.

<sup>32</sup> El diseño institucional del municipio está limitado principalmente por la Constitución federal, y en forma secundaria por la legislación de los estados: el artículo 115 constitucional establece en su fracción III una doble delimitación de funciones: por un lado, determina el campo de acción que en materia de servicios municipales corresponde a los estados y, por el otro, define la competencia que en ella tengan los municipios, independientemente de las funciones que pueda adicionar o limitar el Estado.

<sup>33</sup> Mientras el PRI gobernaba 2,019 municipios de un total de 2,395 en 1995, en el año 2000 lo hizo solamente en 1,377 de 2,427, reduciendo su participación en 642 municipios; y la oposición política pasó de 376 en 1995 a 1,050 ayuntamientos gobernados en 2000, aumentando por lo tanto en 674 municipios entre 1995 y 2000. Por otro lado, el porcentaje de población gobernada por partidos políticos diferentes al PRI se ha incrementado de manera tal que, para el año 2002, cubren el 60.52% de la población de los municipios, es decir, casi 54 millones de mexicanos, si consideramos los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI, y sin contar a la población del Distrito Federal.

<sup>34</sup> Alain de Remes, *Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales*, citado en Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp. 98-100.

<sup>35</sup> De las 119 controversias resueltas, el municipio ganó la demanda en 17 casos. Esta cifra es proporcionalmente mínima, pero es positiva cuando se mide por los efectos de aprendizaje con el paso del tiempo. En 1996, 53 de los 54 casos resueltos correspondieron

indica que recurren al tribunal constitucional de manera responsable, para proteger tanto sus propios intereses como el orden constitucional.

Por otro lado, de entre los actores políticos que la Constitución y la ley reglamentaria otorgan legitimación activa para interponer acciones de inconstitucionalidad, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE) son los que en mayor cantidad –59 de 83 casos resueltos, es decir, el 71.09% de total– recurren a la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, esto no ha significado que los partidos cuentan con un medio eficaz para ejercer el control constitucional de las normas generales de carácter electoral, ya que no se ha registrado una experiencia positiva en la solución jurisdiccional de sus demandas: únicamente en cinco de las 59 acciones resueltas lograron la revocación de la norma general impugnada; y el disenso entre los ministros de la Corte es sumamente menor que la unanimidad, lo cual también es un indicador que explica la inconsistencia de los partidos como actores políticos responsables. La enorme cantidad de demandas planteadas por los partidos políticos nacionales constituye –como en el caso de los municipios– una consecuencia de la evolución de la interacción institucional producida por el pluralismo político que se vive en el país, que se origina entre los órganos de gobierno –específicamente los legislativos– provenientes de distintos partidos políticos. Los conceptos de invalidez más invocados por los partidos fueron la inequidad en el financiamiento público, los criterios de asignación de representantes por el principio de representación proporcional, el proceso de reforma constitucional y legal generalmente instrumentado por el partido político que gobierna una entidad federativa, entre otros. Por perseguir un interés propio, de índole específicamente financiero y de conquista de prerrogativas, los partidos son irresponsables al recurrir a la justicia constitucional, porque buscan resolver un pleito político sin idea alguna de las consecuencias políticas de su acción emprendida o porque persiguen un interés sectario o personal, incluso sabiendo que perderán en la resolución judicial del caso.<sup>36</sup>

---

a demandas interpuestas por los municipios, en los que sólo en un caso la Corte decidió a su favor. En cambio, para el año 2000, el municipio demandó en ocho casos de los 13 resueltos en aquel año, de los cuales en tres la Corte decidió por otorgar la razón a este cuerpo político. Además, la circunstancia de que el municipio sea el actor político que más demandas plantea a la Corte por medio de las controversias constitucionales, obliga a redefinir el alcance y las dimensiones del actual diseño institucional, en lo referente a las funciones y las interpretaciones de los cuerpos políticos que coexisten en el federalismo. En este sentido, se realiza un fuerte cuestionamiento a la denominación autonomía municipal consagrada en la Constitución bajo el lema “Municipio Libre”.

<sup>36</sup> La situación es comparativamente opuesta a la de los municipios. En el bienio 1995-1996, de los 10 casos resueltos, seis correspondieron a partidos políticos nacionales registrados ante el Instituto Federal Electoral, todos ellos resueltos en su contra. En 1997-1998, los partidos políticos demandaron en 12 de los 21 casos estudiados, de los

## CONCLUSIONES

EL ACTUAL DISEÑO INSTITUCIONAL del sistema político mexicano es cuestionado en definitiva por la justicia constitucional desde la perspectiva de los actores que recurren a ella. El contenido del nuevo debate constitucional se configura entre la reforma gradual de la Constitución o la convocatoria a un nuevo Constituyente, a partir de las conclusiones que deja el desempeño democrático de los procesos políticos –actividades de los municipios y los partidos políticos en condiciones de pluralidad y competencia–; por un lado, para rediscutir la autonomía municipal bajo condiciones plurales y de coordinación con los demás ámbitos y poderes de gobierno y, por otro lado, para redefinir la legitimación procesal de los partidos en el sistema de jurisdicción constitucional, por tratarse de instituciones que no son propiamente minorías parlamentarias y que aparecen como actores más comprometidos con sus propios intereses que con la idea de proteger el orden constitucional.

Gracias a la dinámica de este par de experiencias institucionales, podemos concluir que hay una relación positiva entre la jurisdicción constitucional y la consolidación democrática en el sistema político de nuestro país, tal como se explica a continuación:

En primer lugar, se ha verificado un incremento y consolidación de la autonomía funcional de la Suprema Corte de Justicia, a medida que resuelve conflictos entre distintos órganos y ámbitos de gobierno y, sobre todo, porque sus decisiones obtienen el consentimiento público de las partes en litigio. El activismo judicial es cada vez más notorio en la opinión pública y en la agenda política nacional. A diferencia de la experiencia estadounidense, donde el sistema judicial ha sido severamente cuestionado por su intrusión en la vida social y política, en México su participación ha sido positiva e incluso se ha considerado necesaria, porque ha podido establecer límites a los órganos públicos y porque sus aportes han sido benéficos para el desarrollo institucional y para considerar un probable debate constitucional. Por otro lado, a diferencia de lo que pasa en

---

cuales sólo en tres la Corte resolvió a su favor. Mientras tanto, en 1999-2000 se disparó la participación de los partidos políticos, cuando interpusieron demanda en 41 de los 52 casos resueltos en aquel periodo; sólo en dos casos la Corte resolvió por declarar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada. Estas cifras dan una idea del papel que han realizado los partidos políticos nacionales con el paso del tiempo, para convertirse en lo que denominaríamos actores irresponsables, es decir, que persiguen un interés propio, de índole específicamente financiera y de conquista de prerrogativas. El hecho de que en el último bienio se haya disparado la cantidad de demandas por los partidos políticos estriba en que se trató de un periodo en que se condujeron varios procesos electorales, en los cuales los partidos políticos impugnaron como nunca los contenidos de las constituciones y las leyes electorales de las entidades federativas que afectaban sus intereses.

Europa, la definición de competencias entre las diferentes jurisdicciones no aparece como la principal tarea que ocupa a la Corte como tribunal constitucional, sino la redefinición y el refinamiento del diseño institucional de los municipios y los partidos políticos contenido en el ordenamiento constitucional y legal vigente, tanto federal como estatal.

En segundo lugar, se observa la necesidad de contar con instituciones judiciales para proteger el orden constitucional, en un contexto donde ha predominado el conflicto en la transición democrática, materializado principalmente en los procesos de reforma constitucional y legal, en un principio como estrategias de liberalización operadas por el régimen no democrático y luego –a partir de 1995– bajo la forma de democratización para alcanzar la consolidación democrática desde el plano institucional, y frente a la desconfianza popular hacia algunas instituciones políticas –poderes ejecutivos y legislativos, partidos políticos– y la histórica debilidad institucional de otras –Poder Judicial, municipios–. El tribunal constitucional que existe dentro de la Corte responde como un actor de la consolidación democrática, en la medida que permite la resolución judicial de conflictos entre órganos políticos en un sistema político donde anteriormente, porque no se consideraba esta opción, se permitían soluciones que no garantizaban resultados justos y que podían poner en riesgo el orden constitucional y democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *Jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Manuel García Pelayo de Derecho Público Comparado, Universidad Carlos III de Madrid, <http://www.uc3m.es>, 2002.
- Ackerman, Bruce, *La política del diálogo liberal*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, CIDE, FCE, 2000.
- Arato, Andrew, “The New Democracies and American Constitutional Design”, en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 7, núm. 3, Boston, Oxford, Blackwell Publishers, 2000.
- Brennan, Geoffrey y Alan Hamlin, *Democratic Devices and Desires. Theories of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Cansino, César, *La transición mexicana, 1997-2000*, México, CEPCOM, 2000.
- Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa, 1993.
- Carrillo Flórez, Fernando (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, BID, 2001.

- Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2000.
- Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.
- Dallanegra Pedraza, Luis, *El sistema político latinoamericano*, en <http://www.geocities.com/luisdallanegra/Amiat/sipolat.htm>, 2000.
- Elster, Jon, “Régimen de mayorías y derechos individuales”, en Shute, Stephen y Susan Hurley (eds.), *De los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 1998.
- \_\_\_\_\_ y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.
- Ely, John Hart, *Democracia y desconfianza. Una teoría de la interpretación constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1997.
- Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.
- Ferejohn, John, Rakove, Jack N. y Jonathan Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Murphy Institute Studies in Political Economy, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.
- Fix-Fierro, Héctor, “Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, en *Materiales para el Congreso Virtual Iberoamericano “El Municipio hacia el Siglo XXI”*, México, Red de Información Municipal, CESEM, UNAM, octubre de 1999.
- \_\_\_\_\_, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.
- García Laguardia, Jorge Mario, “La Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) de Guatemala. Orígenes y competencias”, en AA. VV., *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 8, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.
- González Casanova, Pablo (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Universidad de las Naciones Unidas, Siglo XXI Editores, 1998.
- Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y John Jay [1780], *El Federalista*, México, FCE, 1943.

- Linz, Juan J. y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Marín, José Ángel, *Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Marván Laborde, Ignacio, *Constitución y sistema político en México*, México, CIDE, en prensa.
- Marván Laborde, María, “Constitución y legitimidad. Los límites del reformismo en México”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 15, México, CEPCOM, julio-septiembre de 2000.
- Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Pinzón, Martha Lucía, “Los Tribunales Constitucionales de América Latina: sus aportes y limitaciones”, en *Summit of the Americans Archive Center*, <http://www.americansnet.net>, noviembre de 2000.
- Sajó, András, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, Budapest, Central European University Press, 1999.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Facultades Exclusivas 2001. Cuarta Versión*, CD-ROM.
- World Bank, *Constitutional Review and Government Accountability*, en <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/review.htm>, Washington, 2001.



## LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL CONTEXTO DE UN NUEVO FEDERALISMO

Susana Berruecos García Travesí

EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES LA INDEPENDENCIA judicial se institucionaliza a través del principio de separación de poderes. Aunque este principio fue incluido en la Constitución Mexicana de 1917, históricamente el Ejecutivo ha predominado sobre las otras dos ramas del poder público. Del mismo modo, a pesar de que el artículo 40 define a México como “república democrática, federal y representativa”, en la práctica los gobiernos estatales fueron claramente subordinados a la autoridad central como parte del sistema de partido dominante.<sup>1</sup> En el contexto de un sistema político que concentró más poder en la Presidencia y fue sumamente centralizado, el Poder Judicial mexicano generalmente se caracterizó por su debilidad y papel pasivo, fallando frecuentemente en su actuación como un mecanismo efectivo de supervisión y control político.

Por más de siete décadas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó virtualmente todos los niveles del gobierno, debilitando claramente el sistema de pesos y contrapesos. En cuanto los partidos de oposición empezaron a ganar municipalidades estratégicas a mediados de los años ochenta, aumentó la presión para promover un régimen más democrático y un verdadero balance de poderes en el sistema federal de gobierno. En este proceso, la reforma municipal de 1984 representó el comienzo de la descentralización vertical.<sup>2</sup> No obstante, esta reforma y los subsecuentes esfuerzos para profundizar la descentralización en las décadas siguientes, fueron usados para restaurar la legitimidad del sistema de gobierno, antes que revitalizar de fondo a los gobiernos estatales. Fue así que hasta la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se promovió la era del “nuevo federalismo”, con una mayor ambición de cambiar el balance de poderes y reforzar las atribuciones a nivel estatal y local, así como la necesidad de reformar el sistema judicial y reducir los poderes de la Presidencia.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Wheare, “[...] el federalismo nunca ha existido en México. Resulta indiscutible que la nación mexicana ha sido federal en teoría únicamente, puesto que en la realidad ha sido siempre centralista”, K. C. Wheare, *Federal Government*, 4a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 22.

<sup>2</sup> Victoria Rodríguez, *Decentralization in México: From Reforma Municipal to Solidarity to New Federalism*, Boulder, Co., Westview Press, 1997.

El proceso gradual de liberalización política contribuyó al progreso continuo de descentralización vertical y a una efectiva separación de los poderes. Después de la consolidación de instituciones electorales más creíbles, la transparencia electoral dejó de ser el punto más importante de discusión sobre la política mexicana. Un renovado interés emergió sobre la necesidad de una división real de los poderes, horizontal y vertical, donde el Legislativo y el Judicial, y los estados en el contexto federal, pudieran representar un verdadero contrapeso al histórico presidencialismo. Un factor decisivo para el establecimiento de un marco legal adecuado debía incluir una profunda reforma al sistema judicial. Fue así como la reforma judicial de 1994 buscó fortalecer la tercera rama del poder público, con el propósito de resolver conflictos que pudieran surgir entre las diferentes ramas y niveles de gobierno, ante el creciente pluralismo político. Particularmente importante es el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la formación y defensa del federalismo en el sistema político mexicano.

Este trabajo se enfoca específicamente en la Suprema Corte de Justicia, no solamente porque representa el órgano más alto en el sistema judicial mexicano, sino también porque la Corte es la última instancia y autoridad en el contexto federal. La reforma de 1994 reforzó el papel de la Corte como supervisora en la separación de los poderes a través de dos recursos para el control de la constitucionalidad: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Desde 1995, la Suprema Corte ha incrementado sus fallos sobre las controversias constitucionales entre los niveles de gobierno, incluyendo a los municipios y al Distrito Federal, lo cual marca una clara diferencia a lo establecido desde la Constitución de 1917. Con sus fallos, la Corte está regulando la coexistencia entre actores políticos e institucionalizando nuevas reglas de comportamiento en el proceso de consolidación democrática. Por primera vez en la historia del país, la Suprema Corte también está decidiendo sobre casos de inconstitucionalidad presentados por un tercio del cuerpo legislativo contra resoluciones federales o leyes, llegando a suspender sus ejecuciones.

Las controversias constitucionales serán el objetivo de mayor interés en este ensayo, ya que constituyen el mecanismo legal para defender la naturaleza federal y el principio de separación de poderes del sistema político, previniendo que los diferentes niveles de gobierno y ramas del poder público excedan su jurisdicción constitucional. Después de décadas en las cuales la naturaleza federal del sistema político fue más teórica que real, en la actualidad las controversias representan el recurso legal idóneo, particularmente en los niveles inferiores del gobierno, para defender la autonomía y jurisdicción garantizada en la Constitución. En este contexto, se argumentará que la creciente competitividad entre los partidos y la consecuente alternancia del poder en varios municipios

(especialmente desde mediados de los ochenta) y gobiernos estatales (desde 1989), evidenciaron la urgente necesidad de crear una Corte Constitucional.<sup>3</sup>

La mayor competitividad política y la interacción cada vez más frecuente entre los partidos responsables de los diferentes niveles del gobierno, han hecho de las controversias constitucionales una herramienta cada vez más utilizada. En el pasado, estos recursos no fueron usados con tanta frecuencia principalmente debido al carácter hegemónico del sistema político. La hipótesis principal en este trabajo es que detrás de la mayoría de controversias entre los niveles del gobierno y aún entre las ramas del poder público presentadas en el periodo comprendido entre 1995-2000, hay un conflicto evidente de recursos y poderes entre diferentes partidos políticos. Más aún, se demostrará que la vía legal se ha vuelto la ruta más común para resolver situaciones de estancamiento político. El resultado ha sido que la Corte está decidiendo una gran variedad de casos, llegando a reemplazar al Ejecutivo como el “árbitro final”.<sup>4</sup> Esta situación ha evidenciado también la falta de habilidades políticas de negociación entre las diferentes ramas y niveles de gobierno controlados por partidos políticos distintos.

Este documento evaluará el papel que la Suprema Corte de Justicia mexicana ha desempeñado a partir del incremento del pluralismo político en el proceso de democratización. En efecto, desde 1995 el número de recursos constitucionales para resolver disputas intergubernamentales y revisar las acciones de inconstitucionalidad se ha incrementado dramáticamente. Con el objetivo

---

<sup>3</sup> Durante una entrevista con el ex presidente Ernesto Zedillo en noviembre de 2001 insistió que en el contexto de un mayor pluralismo político sería cada vez más necesario resolver disputas políticas entre partidos rivales que gobiernan diferentes ramas y niveles de gobierno. Por ello, en su opinión, se debían evitar las constantes intervenciones presidenciales con el subsecuente deterioro del Poder Ejecutivo.

<sup>4</sup> Una encuesta publicada por el periódico *Reforma* en noviembre de 2002 confirma que la percepción ciudadana sobre la Suprema Corte empeoró 22% con respecto a 2001. Al año siguiente, *Reforma* publicó que 36% de los mexicanos considera que el máximo órgano judicial resuelve sus casos sin independencia y siempre considerando las repercusiones políticas de sus decisiones: “Sólo el 16% opina que la Corte actúa con absoluta neutralidad, mientras que 70% piensa que procede siempre o en algunos casos sometida a la coyuntura política” (27 de noviembre de 2003). Se podría decir que esta situación se explica por la imagen tan deteriorada que existe sobre las instituciones políticas en general. A pesar de que un diseño institucional idealmente promovería el aislamiento necesario de la Corte de las “presiones democráticas”, en Estados Unidos existe evidencia suficiente de que los jueces “[...] no han adoptado una actitud [...] de completa indiferencia con respecto a la reacción popular. Por ello, los jueces estadounidenses procuran emitir resoluciones unánimes, especialmente cuando sus decisiones están relacionadas con temas controversiales”. Steven Kelman, *Making Public Policy. A Hopeful View of American Government*, Nueva York, Basic Books, Inc., Publishers, 1987, p. 124.

de evaluar hasta qué punto la Corte ha ejercido el nuevo papel asignado por la reforma judicial de 1994, se hará un detallado análisis de las controversias constitucionales presentadas en los últimos años, especialmente por los municipios que fueron explícitamente incluidos en dicha reforma de 1994. Cabe recordar que históricamente los municipios, como la base de organización de poder político y administrativo, han sido el nivel de gobierno más vulnerable en el contexto federal. Al ser las primeras entidades gobernadas por los partidos de oposición, los municipios han aumentado cada vez más su participación en este proceso jurídico y en algunos casos sus reclamos están siendo defendidos por la Suprema Corte.

Este trabajo se divide en tres partes. En la primera se describirá brevemente el proceso de democratización que se ha registrado en México. Esta sección también resalta las características que guiaron la transición mexicana a un proceso diferente de construcción de instituciones estables (*institution-building*) respecto a otros países de América Latina. Como el régimen hegemónico abrió gradualmente espacios para la participación política, la necesidad de normalizar el estado de derecho y promover un verdadero federalismo se convirtieron en demandas cruciales de la oposición, especialmente del Partido Acción Nacional (PAN). En el ensayo se demostrará que la estrategia que promovía un cambio gradual a través de la alternancia política a nivel local, resultó ser crucial para que la democratización a nivel federal también se llevara a cabo. Debido a su pasado legalista y siendo el primer partido en experimentar la responsabilidad de gobierno a nivel local, el PAN ha sido muy activo defendiendo legalmente disputas políticas y jurisdiccionales. Asimismo, veremos cómo en el proceso de democratización se ha incrementado el debate legal dentro del marco institucional.

En la segunda parte se describirá el proceso de reforma judicial que se ha promovido en México, especialmente en términos de la evolución de las controversias constitucionales. Se presentará una reseña histórica del Poder Judicial desde 1917, argumentando que aunque la independencia judicial ha sido generalmente frágil en México, las normas constitucionales y el marco legal han sido componentes esenciales para la legitimación del régimen. A pesar de que las controversias constitucionales fueron contempladas en la Constitución de 1917 de manera limitada, estos recursos fueron usados de manera esporádica por el régimen hegemónico ya que éste optaba por resolver los conflictos políticos a través de canales internos de negociación. Más aún, los pocos casos que fueron presentados y resueltos no tuvieron el impacto judicial y político que están teniendo en el contexto actual de una sociedad más plural. Desde la reforma judicial de 1994 y con una mayor competencia partidista, la Corte se ha convertido en un actor relevante, ofreciendo la última palabra en casos controversiales.

En la parte final se presentará un análisis detallado de las controversias constitucionales. Definiremos qué niveles de gobierno han estado involucrados en las disputas que se han presentado ante la Corte y se demostrará que las controversias más comunes en el periodo 1995-2000 han sido entre los municipios y los gobiernos estatales, y algunas en contra de la Federación. También se identificará cuáles partidos políticos estaban gobernando las entidades que presentaron los recursos legales, esperando encontrar que muchos de éstos fueron promovidos por la oposición en contra del PRI como gobierno en diferentes estados y a nivel federal. Concluiremos valorando el papel que la Suprema Corte ha desempeñado en preservar la división básica federal y reforzar la separación de poderes en el proceso de democratización.

## EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN Y “FEDERALIZACIÓN” A LA MEXICANA

EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO EL RÉGIMEN MEXICANO institucionalizó mecanismos de competencia desigual por los continuos cambios en las normas electorales. La ausencia de una auténtica competitividad política y la hegemonía absoluta del partido gobernante sobre los otros niveles de gobierno explican por qué el balance estuvo inclinado por tantos años en favor del gobierno central y en contra de la autonomía estatal y municipal. En el contexto de un sistema de partido dominante y con elecciones recurrentemente fraudulentas, las instituciones electorales se volvieron el punto central de negociación entre los partidos de oposición y el gobierno durante el largo proceso de democratización. Aunque México era identificado como un país altamente centralizado con un fuerte presidencialismo, la discusión se concentró en alcanzar una democracia electoral. El proceso de liberalización política incluyó la legalización de partidos y la creación de nuevas oportunidades para la representación electoral. En 1977 el gobierno promovió una reforma electoral que amplió la representación política, comenzando así un proceso gradual de liberalización política que después resultaría difícil detener.<sup>5</sup>

La crisis de 1982 y el subsecuente programa de liberalización económica debilitaron las tradicionales bases de apoyo del PRI, evidenciando la necesidad de abrir el sistema político. Después de escandalosos fraudes en algunas

---

<sup>5</sup> Kevin J. Middlebrook, “Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico”, en O’Donnell, Schmitter y Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democratic Regimes*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986; Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.

elecciones locales a mediados de los ochenta, el gobierno reconoció las victorias de la oposición en municipios estratégicos.<sup>6</sup> La reforma hecha en 1984 al artículo 115 constitucional reforzó la independencia de los municipios, aumentando sus fuentes de ingreso y garantizando una libre administración de sus finanzas. Sin embargo, en realidad el cambio fue superficial y gradualmente el centro recobró su control político.

En la elección presidencial de 1988, el PRI perdió sus niveles históricos de apoyo electoral, mientras que Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional (FDN), rechazaba el resultado final. Cárdenas no quiso legitimar al gobierno del PRI y adoptó una actitud de confrontación.<sup>7</sup> Por el contrario, el PAN apoyó al entonces presidente Carlos Salinas en seguir adelante con su ambiciosa agenda política y económica, presionándolo a cambio para reformar las leyes electorales. Al final, las negociaciones entre las fuerzas políticas actuantes durante la gestión de Salinas resultaron en tres reformas electorales (1989, 1993 y 1994). Como resultado de una serie de reformas constitucionales aprobadas en 1989, al año siguiente quedó constituido formalmente el Instituto Federal Electoral.

Sin una estructura sólida y con profundos conflictos internos, el PRD, que nació en 1989 producto del aglutinamiento de fuerzas en torno del FDN, perdió gran parte de su apoyo y no pudo concretar un triunfo a nivel estatal sino hasta 1997. Mientras tanto, el PAN acumuló victorias en estados y ciudades estratégicas. Con el reconocimiento de los triunfos del PAN en Baja California en 1989 y en Chihuahua en 1992, inició la apertura del sistema político mexicano. Con las victorias que siguieron en otros estados, la oposición empezó a ejercer presión, desde la periferia, por un cambio democrático y un auténtico federalismo.<sup>8</sup> No obstante, la administración de Salinas se caracterizó por un bajo grado de institucionalización y un fuerte intervencionismo en los asuntos estatales, tendiendo a resolver los conflictos locales a través de mecanismos políticos que

---

<sup>6</sup> Desde los años cuarenta, el PAN se movilizó para protestar en contra de las elecciones fraudulentas. Desde entonces el PAN, como un “actor moderado con una consistente posición adversa al riesgo”, presionó por una reforma electoral desde adentro del sistema (Soledad Loaeza, “Uncertainty in Mexico’s Protracted Transition: The National Action Party and its Aversion to Risk”, en *Democratization*, vol. 7, núm. 3, otoño de 2000, p. 101). Entre 1980 y 1983 las municipalidades gobernadas por el PAN crecieron de 13 a 31. En las elecciones gubernamentales de 1985, los candidatos del PAN en Nuevo León y Sonora rechazaron fuertemente el resultado final presentando denuncias, incluso en el ámbito internacional, de fraude electoral.

<sup>7</sup> Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997, p. 218.

<sup>8</sup> Yemile Mizrahi, *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 71, México, CIDE, División de Estudios Políticos, 1997.

quedaban fuera de todo marco legal. Este tipo de intervenciones, comunes en otras administraciones priístas, claramente afectaron la conformación de un verdadero estado de derecho e instituciones electorales independientes.

De esta manera, como lo han analizado autores como Lujambio,<sup>9</sup> la oposición fue compartida por dos partidos políticos que ofrecieron diferentes aproximaciones para la democratización. El PAN, con más de 50 años de existencia, apoyó la idea de una oposición fiel y la importancia de la alternancia política a nivel local como el camino más estable hacia la democratización. El PAN insistió en formalizar el marco legal, presentando varias iniciativas de reforma electoral. El otro actor fue el PRD, partido creado con el objetivo de promover un cambio político radical y teniendo como prioridad conquistar la Presidencia.

Algunos autores como Riker<sup>10</sup> han argumentado que la competitividad de los partidos políticos es el factor más importante al definir la naturaleza de un sistema federal. A diferencia de quienes han insistido en que la autenticidad del federalismo es medida por la distribución de los recursos fiscales, Riker concluye que resulta poco eficiente descentralizar el sistema fiscal cuando el centro aún domina la escena política. Mizrahi afirma por su parte que la autonomía regional se ve reforzada no sólo incrementando el flujo de recursos hacia los estados y municipios, sino también creando autoridades responsables y gobiernos más participativos a través de la experiencia de gobernar.<sup>11</sup> El federalismo permaneció inerte en México por la carencia de competencia partidista y la ausencia de un auténtico pluralismo político. Con las victorias de la oposición a nivel local y estatal, cada vez hubo mayor presión para redefinir la naturaleza de las relaciones intergubernamentales y luchar por garantizar una mayor autonomía regional.

En este contexto, este ensayo defiende la idea de que fue el pluralismo político en los estados lo que permitió alcanzar resultados reales a nivel federal y llevar a que el tema del federalismo fuera discutido por una pluralidad de fuerzas. Más aún, la fuerza de la oposición como gobierno a nivel local y estatal evidenció la necesidad de crear una Corte Constitucional que pudiera resolver de manera independiente los conflictos entre los diferentes niveles del gobierno y ramas del poder público. Debido a que el enfoque principal de este trabajo es estudiar el cambio del papel judicial en el contexto de la transición y consolidación democrática, demostraremos cómo esta institución ha aumentado su presencia fungiendo como árbitro político en una infinidad de disputas, particularmente después de la reforma de 1994.

---

<sup>9</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

<sup>10</sup> William Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.

<sup>11</sup> Yemile Mizrahi, *op. cit.*, p. 3.

Las elecciones presidenciales de 1994 fueron catalogadas por observadores extranjeros como un avance significativo en el largo camino hacia la democracia. En 1995, el PAN ganó las elecciones gubernamentales en Jalisco y Guanajuato. El aumento de la oposición institucionalizada se hizo más evidente después de las elecciones federales de 1997, que arrojaron un bajo resultado para el partido dominante. El PRI enfrentó por primera vez un Congreso dominado por la oposición, así como el gobierno del Distrito Federal en manos del PRD.

Con la victoria de Vicente Fox en las elecciones de 2000 terminaron más de siete décadas de dominación por un solo partido. Hasta ese momento, el punto de discusión pasó de estar enfocado en alcanzar una democracia electoral a la necesidad de reforzar otros aspectos institucionales en el continuo proceso de democratización.<sup>12</sup> Eventos recientes han mostrado que la ruta “centrípeta” hacia la democracia –donde la democracia puede avanzar a través de la firme acumulación de victorias y creciente presencia de la oposición a nivel estatal y municipal–,<sup>13</sup> puede aumentar la probabilidad de una democratización gradual a nivel federal. De hecho, la victoria de Vicente Fox comprobó que el pluralismo político en el ámbito estatal resultó crucial para promover una transición gradual y sin violencia.

Desde mediados de los años noventa las políticas del nuevo federalismo han otorgado a los gobiernos estatales mayor autonomía. Aunque los mecanismos de rendición de cuentas han sido reforzados, existe una evidente brecha entre la institucionalización federal y la que opera en los estados, especialmente en cuanto al Poder Judicial se refiere.<sup>14</sup> Con el pluralismo político existe una necesidad especial por independizar las instituciones, sobre todo en la rama judicial, para que se puedan resolver las controversias entre diferentes partidos y niveles del gobierno.

---

<sup>12</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1999.

<sup>13</sup> Yemile Mizrahi, *op. cit.*

<sup>14</sup> Al respecto, cabe destacar la renuncia del magistrado del Tribunal Superior de Nuevo León, Enrique Martínez, “debido a la parcialidad con que sus colegas defendían al PRI” (*La Jornada*, 2 de junio de 2003). Esta renuncia se dio a un mes de celebrarse las elecciones para gobernador en dicho estado, con las afirmaciones de que este magistrado había fungido como secretario particular del ex gobernador panista Fernando Canales. Otro caso que ejemplifica es el de Yucatán, en donde desde el principio de su gestión el gobernador Patricio Patrón ha criticado fuertemente al Poder Judicial local por responder a los intereses del anterior gobierno. No obstante, en agosto de 2003, la Suprema Corte dio a los magistrados locales una victoria en el conflicto que sostienen desde 2002 con Patrón y el Congreso estatal, pronunciándose por primera vez sobre los límites que debe tener el contacto entre los poderes públicos.

## EL PODER JUDICIAL MEXICANO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 OTORGÓ a la rama judicial un prominente papel, enfatizando el principio de la abstención judicial en cuestiones políticas y electorales. Del mismo modo, el Congreso Constituyente de 1917 buscó crear un Poder Judicial independiente en reacción a su subordinación al Poder Ejecutivo durante el Porfiriato.<sup>15</sup> Por algunos años, la Suprema Corte adoptó así una posición independiente en términos de su relación con el Ejecutivo. Sin embargo, esta estructura comenzó a ser transformada desde la década de los veinte.<sup>16</sup> Desde entonces, la Suprema Corte fue catalogada como una rama subordinada al Poder Ejecutivo, bajo un fuerte presidencialismo en un régimen esencialmente antidemocrático.

A pesar de que hasta mediados de los noventa el sistema político-electoral fue considerado fraudulento, el régimen procuró mantenerse dentro de un “estado de legalidad”.<sup>17</sup> No obstante su tradicional papel pasivo, el Poder Judicial ha sido sometido a numerosas reformas constitucionales desde 1917.<sup>18</sup> Estas continuas reformas han resultado en una clara disuasión para el ejercicio de la

---

<sup>15</sup> Según la Constitución de 1917, la Suprema Corte se integraría con 11 ministros, con posiciones vitalicias, aprobados por el voto secreto de la mayoría absoluta del Congreso, de una lista de candidatos propuestos por las legislaturas estatales. Este procedimiento garantizaba la autonomía judicial del Ejecutivo, pero no contrarrestaba la fuerza de los caudillos locales. Fue así como en el contexto posrevolucionario, el presidente Elías Calles reemplazó el proceso de nominación de los ministros por nombramiento presidencial con ratificación del Senado.

<sup>16</sup> En comparación con Estados Unidos, donde la Constitución sólo ha sido modificada cuatro ocasiones, en México se han hecho cerca de 400 reformas a la Constitución en diversas áreas durante el siglo pasado. Estos números muestran de alguna manera la importancia que el régimen hegemónico le daba al aspecto legal. Sergio López Ayllón y Héctor Fix, *¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)*, México, UNAM, 2000, p. 13.

<sup>17</sup> Pilar Domingo, *Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court Judge in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 64, México, CIDE, División de Estudios Políticos, 1997, p. 4.

<sup>18</sup> Mientras que el procedimiento de nominación introducido por el presidente Calles se mantuvo hasta 1994, otras reformas debilitaron la independencia judicial. En 1934, el presidente Lázaro Cárdenas reemplazó la condición vitalicia de los jueces por un periodo fijo de seis años, que además coincidía con el periodo presidencial. Diez años después, las posiciones vitalicias fueron reestablecidas hasta 1994. En 1988 otra reforma permitió que la Corte se especializara en asuntos constitucionales, fortaleciendo la estabilidad y el profesionalismo de los jueces y magistrados locales. Finalmente, en diciembre de 2003 se aprobó la modificación al artículo 71 constitucional, mediante el cual se faculta a la Suprema Corte para iniciar leyes en el ámbito del Poder Judicial, atributo que históricamente se le había negado.

interpretación jurídica y la evolución constitucional, debido a la relativa facilidad con que se ha modificado la Constitución.<sup>19</sup> Todas estas reformas han mostrado que la relación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo no ha sido estática, y que se han registrado ciertos periodos en los que la rama judicial ha disfrutado una relativa independencia con respecto a los otros Poderes de la Unión.<sup>20</sup>

La debilidad del Poder Judicial durante gran parte del último siglo ha sido la naturaleza frágil de su independencia comparada con otras ramas del gobierno. De acuerdo con Fix-Fierro,<sup>21</sup> esta debilidad puede ser explicada por tres factores importantes: la interpretación constitucional, el alcance de la acción del juicio de amparo como mecanismo de control constitucional y la organización del Poder Judicial federal. Lo cierto es que en el contexto de un régimen hegemónico, el poder presidencial fácilmente destruye la independencia de las Cortes debido a la frecuencia con que modifica las normas internas a través de la manipulación de nombramientos, el despido de jueces no deseados y hasta el cierre de las Cortes.

Desde el siglo XIX, el Poder Judicial experimentó un proceso de institucionalización y una serie de reformas administrativas que crearon un sistema legal centralizado. Durante este siglo, los conflictos entre las diferentes ramas del poder público y los niveles de gobierno fueron considerados meras disputas políticas, por lo que se decidió resolverlos en esos términos. Tanto la Constitución de 1824 (art. 137) como las Bases Orgánicas de 1842, otorgaron

<sup>19</sup> Héctor Fix-Fierro, "Poder Judicial", en María del Refugio González, *et al.*, *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, p. 179.

<sup>20</sup> En su obra clásica, González Casanova analiza el periodo 1917-1960 y señala que la Suprema Corte operaba con cierto grado de independencia con respecto al Poder Ejecutivo (Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1970). En el mismo sentido, Schwarz argumenta que "[...] las Cortes Federales Mexicanas, especialmente en cuanto al juicio de amparo se refiere, no actuaban de manera tan pasiva como usualmente se asume. De hecho, en algunas áreas como la revisión federal y local de leyes impositivas y las Cortes Marciales Militares, las Cortes Mexicanas fueron aún más activas que en Estados Unidos" (C. Schwarz, "Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico", en Karst, Kenneth y Keith Rossen, *Law and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1975, p. 147). Cárdenas ha identificado cuatro periodos diferentes en la relación entre el Poder Ejecutivo y la rama judicial. En el primer periodo (1917-1928), el Poder Judicial disfrutó un grado considerable de independencia del Poder Ejecutivo. En el segundo periodo, que va de 1928 a 1944, el poder se fue centralizado y la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo garantizaba el fortalecimiento del partido oficial. En el tercer periodo, que cubre de 1944 a 1986, se da un proceso de institucionalización interna y consolidación administrativa. Finalmente, argumenta el autor, desde 1986 varias reformas han incrementado la autonomía jurisdiccional (Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, capítulo 5, México, UNAM, 1996).

<sup>21</sup> Héctor Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 176.

poderes similares a la Suprema Corte para conocer la naturaleza de las diferencias entre los estados y la Federación. Sin embargo, durante la primera mitad del siglo XIX, el Poder Judicial no mantuvo esta función de manera exclusiva debido a que el Congreso General y el Poder Conservativo Supremo usualmente resolvían los conflictos entre los distintos niveles de gobierno.

La Segunda Ley Constitucional de 1836 estableció que el Poder Conservativo Supremo era el responsable de la anulación de leyes. La Séptima Ley reconoció los poderes del Congreso para resolver cualquier clase de conflicto constitucional. Las Actas de Reforma de 1847 establecieron que el Congreso podía anular leyes generales o locales que quebrantaran la Constitución. Fue así como el papel de la Corte fue reducido prácticamente para que sólo emitiera anuncios públicos, aunque siguió resolviendo conflictos entre estados. En este periodo los problemas constitucionales fueron resueltos políticamente y en el caso de las leyes que estaban en contra de la Constitución, éstas fueron generalmente anuladas.<sup>22</sup>

La Constitución de 1857 fortaleció al Poder Judicial con atribuciones políticas y constitucionales más fuertes, principalmente a través de la creación del juicio de amparo.<sup>23</sup> Esta Constitución no consideró explícitamente a las controversias constitucionales, pero incluyó dos recursos de defensa: el autocontrol (art. 121) y el juicio de amparo. El artículo 116 estableció que los poderes federales protegerían a los estados de cualquier invasión o violencia externa. No obstante,

---

<sup>22</sup> La dimensión política del Poder Judicial fue confirmada por el hecho de que los ministros de la Corte fueron elegidos a través de una elección popular indirecta por un periodo fijo. La Constitución de 1857 también estableció que el presidente de la Corte sustituiría al presidente de la República en caso de ausencia temporal (*Ibid.*, p. 173).

<sup>23</sup> Hasta 1994, el juicio de amparo fue el mecanismo utilizado para cuestionar la constitucionalidad de la ley. El amparo fue concebido en 1842, pero fue hasta 1857 que se consolidó como una garantía constitucional para proteger los derechos individuales contra violaciones de autoridades públicas (Elisur Arteaga, *Tratado de Derecho Constitucional*, Biblioteca de Derecho Constitucional, vol. 1, México, Oxford University Press, 1999, p. 498). En realidad, representaba una forma limitada de revisión judicial dado que sólo tiene efecto individual sin establecer precedentes para futuros casos (Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1986). La única posibilidad de sentar precedentes es a través de la jurisprudencia, que exige la misma resolución en cinco casos consecutivos por mayoría de votos. Tales fallos tienen efecto únicamente en cortes iguales o inferiores, y en las cortes administrativas. Desde 2001, la Corte redactó una propuesta para reformar la ley de amparo, proponiendo la desaparición de la "Fórmula Otero". De acuerdo con cifras ofrecidas por el Banco Mundial, los amparos representan alrededor del 90% de la carga de casos federales en México (Linn Hammergren, "Legal and Judicial Institutions", en Marcelo Giugale, Oliver Lafourcade y Vinh Nguyen, eds., *Mexico-A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2001, p. 736).

en términos de los conflictos internos que pudieran surgir dentro de los estados, el poder federal fue restringido a lo que decidiera la legislatura o el gobernador en turno. Gradualmente, el presidente se convirtió en el árbitro final en este tipo de conflictos.

El artículo 98 de la Constitución de 1857 otorgó poderes a la Suprema Corte para resolver controversias entre los estados y en los que se involucrara la Federación. Sin embargo, surgieron serios problemas legales debido a que no existía legislación secundaria para reglamentarla adecuadamente. Durante el periodo 1867-1876, la Corte defendió su poder político principalmente a través de la tesis “incompetencia de origen”, establecida con el Amparo Morelos bajo la presidencia de José María Iglesias (1873-1876). Tan pronto Iglesias fue sustituido por Ignacio Vallarta (1878-1882), las críticas aumentaron en contra del excesivo poder interpretativo de esta institución y la necesidad de despolitizar la Corte.<sup>24</sup>

En este contexto, varios proyectos constitucionales fueron presentados buscando fortalecer el papel de la Corte en el periodo posrevolucionario. Al final, el proyecto de Venustiano Carranza y la Constitución de 1917 diferenciaron el tipo de conflictos que pueden surgir entre los niveles del gobierno. Por un lado, los conflictos políticos fueron reservados al Senado, que de acuerdo con el artículo 76, sección II, podría declarar la desaparición de poderes en un estado. Por otra parte, los conflictos constitucionales tendrían que ser presentados ante la Suprema Corte.<sup>25</sup>

En resumen, las controversias constitucionales fueron incluidas en las constituciones de 1824 (art. 137, sección I), de 1857 (arts. 97 y 98) y de 1917 (art. 105). Sin embargo, los únicos actores a los que les otorgaron el poder para usar este recurso fueron la Federación, los estados y los tres poderes dentro de un estado, excluyendo al Distrito Federal y a los municipios. Antes de la reforma de 1994, el artículo 105 fue modificado dos veces, en 1967 y 1993. La primera reforma, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 25 de octubre de 1967, otorgó al Congreso el poder para determinar en qué controversias estaba involucrada la

---

<sup>24</sup> Vallarta consideraba que la posición de Iglesias podría afectar la estabilidad de la Corte, por lo que estableció que los asuntos políticos no eran derechos individuales y que serían excluidos de la protección del amparo a nivel federal (Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994). La despolitización de la Corte requería otra reforma para suprimir el concepto de “autoridad competente” y la sustitución temporal del presidente de la República por el presidente de la Corte.

<sup>25</sup> Hasta 1994 el sistema de controversias constitucionales en Estados Unidos y México fue muy similar. Con la reforma, el marco legal mexicano se acercó más a los modelos europeos. Vallarta se inspiró en la doctrina estadounidense de las “preguntas políticas” en las que la Constitución establecía que sus resoluciones debían reservarse únicamente a un poder, dejando claro los casos en los que la Corte no podía estar involucrada (Javier Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 252).

Federación y qué casos podrían ser presentados ante la Corte. La reforma de octubre de 1993 incorporó a los diferentes poderes en el Distrito Federal para poder promover controversias legales.

Antes de 1994, algunos municipios intentaron usar este tipo de recursos, pero no tuvieron éxito. El antecedente más importante que buscó involucrar a los municipios en las controversias constitucionales fue el juicio de amparo (4521/90) presentado en 1990 por Mexicali, Baja California, en contra de la Federación. Al resolver este recurso, la Corte estableció que los municipios fueran legalmente reconocidos para hacer uso de las controversias constitucionales, aun estando en contra de las reglas previamente establecidas en donde estas entidades no eran reconocidas como un legítimo actor (SCJN, 7 de noviembre de 1991). Posteriormente, el municipio de Delicias, Chihuahua, presentó un recurso en contra del gobierno del estado (SCJN, CC1/93, 29 de abril de 1993). En 1994, la Corte resolvió el caso en favor de los municipios, sentando formalmente las bases para la participación futura de dichas entidades.<sup>26</sup>

De 1917 a 1994 pocas controversias fueron presentadas formalmente ante la Corte por los actores legalmente autorizados para hacerlo: 14 entre la Federación y un estado; 22 entre poderes dentro de un estado; una entre diferentes estados; 12 entre municipios y estados, y una entre un municipio y un estado.<sup>27</sup> En 1993 y 1994, las cinco controversias registradas fueron entre municipios y gobiernos estatales. De acuerdo con Arteaga,<sup>28</sup> el escaso uso de las controversias constitucionales fue debido al carácter antidemocrático del régimen, un fuerte presidencialismo y una centralización excesiva del poder.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> En este recurso, el municipio priísta desafió la inconstitucionalidad del acuerdo firmado por el gobernador panista Francisco Barrio en 1993, por medio del cual no se le permitía al municipio ofrecer servicios de registro civil. El municipio argumentó que el gobierno estatal estaba violando varios artículos constitucionales, así como el artículo local 125, pero la administración estatal respondió que el municipio aún no estaba reconocido como poder político formal. Al final, la Corte consideró que los argumentos presentados por la administración de Delicias estaban bien fundamentados y resolvió que el servicio de registro civil corresponde a ambos, al Ejecutivo del estado y al presidente municipal.

<sup>27</sup> José Ramón Cossío, "Comentario al artículo 105 de la Constitución", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, tomo II, 7ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa-UNAM, 1995, p. 1039.

<sup>28</sup> Elisur Arteaga, *op. cit.*, p. 1376.

<sup>29</sup> La Corte resolvió uno de los últimos conflictos entre la Federación y un estado en 1932. El caso fue presentado por el gobierno de Oaxaca en contra del gobierno federal, con respecto a la jurisdicción local sobre los monumentos arqueológicos emitida en febrero de 1932. La Corte anuló la ley local que hacía referencia al descubrimiento de la tumba de Monte Albán debido a que invadía la jurisdicción federal (art. 73) (Manuel González Oropeza, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM-Corte de

## REFORMA JUDICIAL DE 1994: LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

POCOS DÍAS DESPUÉS DE HABER TOMADO POSESIÓN, el presidente Ernesto Zedillo presentó su propuesta para reformar el Poder Judicial en el contexto de una amplia “Reforma del Estado”. La reforma de 1994 enmendó 27 cláusulas de la Constitución, transformando la naturaleza y el tamaño de la Suprema Corte de Justicia. Esta reforma limitó considerablemente el control administrativo sobre el nombramiento de los ministros de la Corte. Desde 1995, la Corte redujo el número de sus ministros de 26 a 11, estableciendo el límite de 15 años en sus cargos, cada uno a ser ratificado por el voto del Senado con una mayoría necesaria de al menos dos terceras partes de los miembros presentes, de una lista de tres candidatos nombrados por el presidente.<sup>30</sup> Este procedimiento difiere de la anterior propuesta única del Ejecutivo que no requería ni porcentaje de votación ni comparecencia de los candidatos ante el Senado. Es así como el nuevo proceso de designación constituye un cambio importante para consolidar la independencia del Poder Judicial, sobre todo con una Cámara de Senadores más plural.

---

Constitucionalidad y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, 1993).

<sup>30</sup> El proceso para nombrar a los 11 ministros quienes actualmente conforman la Suprema Corte fue criticado por la manera como los miembros anteriores fueron repentinamente despedidos y la oportunidad dada a los senadores del PRI para “llenar” la Corte a su gusto (Elisur Arteaga, entrevista personal, 20 de mayo de 2001). Únicamente dos ministros, Juan Díaz Romero y Mariano Azuela, fueron ratificados de la Corte anterior con 95 votos del PRI, 25 del PAN, y algunos de los ocho senadores del PRD (periódico *La Jornada*, 27 de enero de 1995). A pesar de que el proceso de nominación de ministros de 1994 incorporó un control fuerte del Senado (art. 96), la elección de enero de 1995 fue realizada todavía con una importante mayoría del PRI en la Cámara Alta. En el contexto de un partido dominante y un sistema presidencial altamente centralizado, la aprobación de los senadores no tuvo las complicaciones que podrían presentarse en noviembre de 2003, cuando los primeros dos ministros deban ser reemplazados. A partir de 2003, las designaciones se producirán escalonadamente de dos en dos ministros cada tres años.

**CUADRO 1**  
**Ministros de la Suprema Corte (1995-2018)**

| <b>Ministros Electos/<br/>Fecha y Lugar<br/>de Nacimiento</b>                  | <b>Cargo Previo</b>   | <b>Fin<br/>de Periodo</b> |
|--|---|---------------------------|
| 1) Juventino Castro y Castro (Nuevo Laredo, Tamps., 16 de julio de 1918).      | Ingresó al Poder Judicial en 1948. Ex director de Amparo (PGR). Presidente Primera Sala (1995-1997).      | 30 nov. 2003              |
| 2) José Vicente Aguinaco (Salamanca, Gto., 14 de julio de 1919).               | Ingresó al Poder Judicial en 1956. Presidente de la SCJN (1995-1999).                                     |                           |
| 3) Juan Díaz Romero (Putla, Oaxaca, 5 de noviembre de 1930).                   | Ingresó al Poder Judicial en 1962. Ex ministro de la Corte (1986). Presidente Segunda Sala (1995-1999).   | 30 nov. 2006              |
| 4) Humberto Román Palacios (Pueblo Viejo, Ver., 15 de abril de 1936).          | Ingresó al Poder Judicial en 1970. Coordinador del Primer Circuito de Magistrados (1991-1994).            |                           |
| 5) Mariano Azuela Guitrón (México, D.F., 1 de abril de 1936).                  | Ingresó al Poder Judicial en 1960. Ex ministro de la Corte (1983). Actual presidente de la Corte.         | 30 nov. 2009              |
| 6) Genaro Góngora Pimentel (Chih., Chih., 8 de septiembre de 1937).            | Magistrado del Tercer Tribunal Administrativo D.F. (1978-1995). Presidente electo de la SCJN (1999-2003). |                           |
| 7) Guillermo Ortiz Mayagoitia (Misantla, Ver., 10 de febrero de 1941).         | Magistrado electoral (1993-1995).   | 30 nov. 2012              |
| 8) Sergio Salvador Aguirre Anguiano (Guadalajara, Jal., 1 de febrero de 1943). | Notario y Regidor de Guadalajara (1985-1986). Segunda Sala.   |                           |
| 9) José Gudiño Pelayo (Autlán, Jalisco, 6 de junio de 1943).                   | Ingresó al Poder Judicial en 1971. Magistrado del Tribunal Colegiado en el Tercer Circuito (1990-1994).   | 30 nov. 2015              |

*continúa...*

|   |  |              |
|---|--|--------------|
| 10) Juan Silva Meza (México, D.F., 13 de septiembre de 1944). | Ingresó al Poder Judicial en 1970. Magistrado electoral. Ministro de la Primera Sala.      | 30 nov. 2015 |
| 11) Olga María del Carmen Sánchez Cordero (México, D.F.).     | Magistrada del Tribunal Superior de Justicia (Sexta Sala Civil) (1993-1995). Primera Sala. |              |

Fuente: Directorio de Ministros, SCJN ([http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial\\_Consultas.asp](http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp))

Los candidatos para ser ministros tienen como requisito contar con licenciatura en derecho y al menos diez años de experiencia. Con el objeto de reforzar la imparcialidad de los ministros, se hicieron varios cambios limitando el acceso a quienes hayan desempeñado durante el año previo a la designación un cargo en la administración pública federal o que hayan ocupado algún puesto de elección popular. También se les prohíbe ocupar dichos cargos dentro de los dos siguientes años a su retiro, con el objeto de evitar designaciones de carácter político. Además, los ministros no deben recibir otras remuneraciones, con la aspiración de consolidar un grupo de jueces de carrera. Antes de 1994 se estableció que los salarios de los magistrados y jueces inferiores no podían ser reducidos mientras estén en funciones. La idea de mantener independencia judicial a través de una autonomía financiera fue mantenida en la reforma de 1994.

Asimismo, la reforma de 1994 creó el Consejo de la Judicatura para separar las funciones jurisdiccionales y administrativas. Las funciones principales de este nuevo órgano administrativo judicial son las de nombrar y supervisar las Cortes de Circuitos y de Distrito, y también supervisar al Tribunal Federal. Desde 1995, el Consejo puede también aprobar y administrar el presupuesto judicial.<sup>31</sup> El objetivo primordial de estos cambios fue relevar a la Corte de su trabajo administrativo y establecer una “meritocracia” más rígida, con un mejor desempeño.

Un aspecto decisivo para garantizar la independencia judicial se refiere al campo de acción de los poderes que es otorgado a la Corte. En este sentido, la

<sup>31</sup> Desde 1976 se estableció que el Poder Judicial no requiere aprobación del Ejecutivo para la administración de su presupuesto. De cualquier modo, hay una constante presión de la Suprema Corte para establecer el presupuesto judicial con un porcentaje fijo de al menos 1.5% del presupuesto anual nacional, con el fin de garantizar a la Corte “autonomía financiera para proteger su imparcialidad e independencia” (SCJN, Comunicado 503, febrero 6 de 2002). El último presupuesto aprobado por el Congreso en 2001 disminuyó el presupuesto judicial al 1.04% del total.

reforma de 1994 aumentó considerablemente los poderes de control constitucional a la Corte.<sup>32</sup> La reforma buscó reforzar las principales herramientas de apelación y estableció dos mecanismos de control de la constitucionalidad: el fortalecimiento de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad. Las controversias son conflictos que surgen entre los niveles de gobierno, como la Federación contra un gobierno estatal o un municipio, el gobierno estatal contra un municipio, el Ejecutivo y la rama legislativa, etcétera. En estos casos, la Suprema Corte debe proteger constitucionalmente la jurisdicción de cada rama y nivel de gobierno, con el objeto de garantizar una verdadera separación de poderes tanto vertical como horizontal.

## CUADRO 2

### Actores facultados para presentar controversias constitucionales

| Constitución de 1917              | Después de la Reforma de 1994             |
|-----------------------------------|---|
| Entre dos o más estados           | Entre la Federación y un estado o el D.F. |
| Poderes dentro de un estado       | La Federación y un municipio.             |
| Federación y uno o más estados    | Poder Ejecutivo y el Congreso.            |
| En las que la Federación es parte | Un estado y otro.                         |
|                                   | Un estado y el D.F.                       |
|                                   | El D.F. y un municipio.                   |
|                                   | Dos municipios de diversos estados.       |
|                                   | Dos poderes de un mismo estado.           |
|                                   | Un estado y uno de sus municipios.        |
|                                   | Un estado y un municipio de otro estado.  |
|                                   | Dos órganos de gobierno del D.F.          |

En referencia a las acciones inconstitucionales, un tercio del cuerpo legislativo podría desafiar la constitucionalidad de acciones de otras ramas del poder público y hasta suspender la acción de la ley. Las acciones de inconstitucionalidad

<sup>32</sup> La reforma de los artículos 94, 97, 100 y 107 para fortalecer el Poder Judicial fue aprobada en agosto de 1998. El 9 de diciembre de 1999, el presidente Zedillo sometió iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Protección Constitucional, para reforzar la capacidad de las Cortes de Circuito y el nivel de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, a través de una redistribución eficiente de los poderes públicos y sus jurisdicciones.

pueden ser presentadas por el 33% de las cámaras Baja y Alta del Congreso o por el Procurador General en contra de las leyes federales o del Distrito Federal.

Asimismo, el 33% del cuerpo legislativo local puede oponerse a sus propias leyes estatales o resoluciones. Una crítica importante que se ha hecho es el poco tiempo permitido para presentar este tipo de recursos legales.<sup>33</sup>

En resumen, la reforma de 1994 fue un primer paso para reforzar la independencia del Poder Judicial, otorgándole poderes renovados en el contexto del nuevo federalismo. De acuerdo con Pilar Domingo,<sup>34</sup> la reforma de 1994 “[...] marca un rompimiento con el pasado y representa potencialmente un cambio cualitativo en términos de las relaciones Ejecutivo-Judicial”. Desde 1995, la Corte ha asumido un papel mucho más visible al resolver toda serie de disputas como principal instancia de adjudicación. Sin duda, el pluralismo político a nivel regional ha incrementado las presiones por proteger y reactivar la naturaleza del sistema federal. Durante la última década se ha generado un proceso de “judicialización de la política”, en donde los partidos han incrementado notablemente el uso de recursos legales para resolver una gran diversidad de disputas políticas e, incluso, situaciones de estancamiento político en el contexto de un marco más democrático.<sup>35</sup>

## UN BALANCE DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES (1995-2000)

EN ESTA SECCIÓN SE ANALIZARÁN CON MÁS DETALLE las controversias constitucionales presentadas por los diferentes niveles de gobierno ante la Suprema Corte en el periodo de 1995-2000. Primero se analizará la presidencia del ministro José Aguinaco, justo después de la aprobación de la reforma de 1994. Este periodo todavía estaba caracterizado por el dominio del PRI a nivel federal y en la mayoría de los estados, por lo que se espera encontrar un incremento inmediato en las disputas legales posteriores a la elección de 1997. El segundo periodo cubre parte de la administración del ministro Genaro Góngora.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Elisur Arteaga, entrevista, 20 de mayo de 2001.

<sup>34</sup> Pilar Domingo, “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, UK, Cambridge University Press, 2000, p. 711.

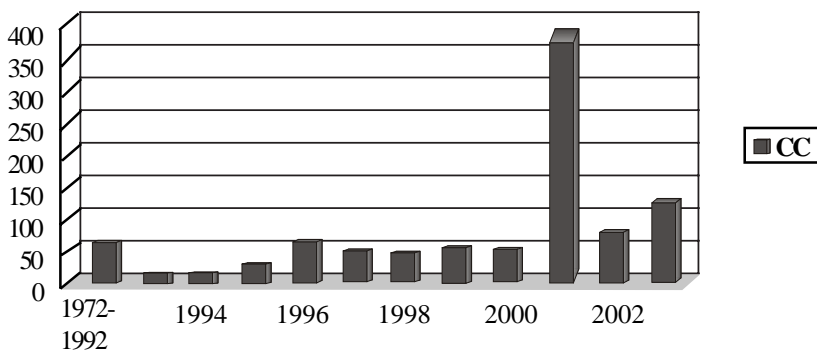
<sup>35</sup> Héctor Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 170.

<sup>36</sup> Aguinaco fue electo presidente de la Corte en una sesión privada por voto consensual. En enero de 1999, en una sesión que por primera vez se abrió al público, Góngora fue electo presidente de la Corte en la segunda ronda con ocho votos a favor y tres en contra, ya que se requiere un mínimo de seis votos en la primera ronda a través de sufragios secretos. Los medios percibieron que la Corte de Góngora abriría un periodo más radical y, ciertamente,

Para dimensionar el cambio tan drástico en el uso de la ruta legal a partir de 1994, basta comparar que mientras en casi ocho décadas (1917-1994) se presentaron 55 controversias constitucionales ante la Corte (menos de una por año), en tan sólo cuatro años (1995-1998) después de la reforma se registraron 144 controversias. En un escenario aún más plural después de las elecciones de 1997, 103 controversias fueron gestionadas en tres años (1998-2000). En 2001 se presentaron 370 controversias ante la Suprema Corte, en su mayoría por diferentes municipios de ocho entidades, relacionadas con la reforma indígena aprobada por el Congreso en abril ese año. Finalmente, 179 controversias fueron presentadas en los últimos dos años (2002-2003), por lo que se puede observar que desde 1998 se ha registrado una tendencia creciente en el uso de estos recursos legales.

CUADRO 3

**Número de controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia (1917-1992 /1994-2003)**



Aunque las controversias constitucionales ya existían desde la Constitución de 1917, la novedad de su uso se explica por ser un método ideal para resolver legalmente disputas que emergen en un escenario más plural. En condiciones más democráticas, las controversias parecen ser los recursos ideales para resolver disputas políticas internas que pueden involucrar la toma de decisiones poco populares y que conllevan ciertos costos políticos. Mientras que 192 acciones

---

como se presenta en el ensayo, durante su gestión se emitieron resoluciones históricas. Finalmente, Mariano Azuela obtuvo en enero pasado los seis votos necesarios para asumir la presidencia de la SCJN para el periodo 2003-2007 (SCJN, 2 de enero de 2003, Comunicado 589).

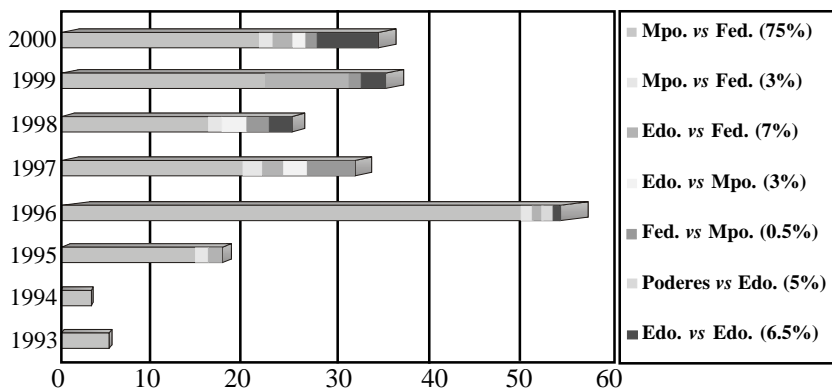
de inconstitucionalidad fueron presentadas hasta el 2003, el número de controversias fue casi seis veces más alto (769). De hecho, debido al aumento de recursos legales presentados ante la Corte a partir de la reforma de 1994, la Suprema Corte comenzó a delegar casos a cortes inferiores con el fin de concentrarse en temas de “interés excepcional” para el país (SCJN, 16 de abril de 2002, Comunicado 516). Este paso ha reforzado su posición como Corte Constitucional, en línea con su contraparte en Estados Unidos.

### SEPARACIÓN VERTICAL DE LOS PODERES: LOS MUNICIPIOS COMO EL NUEVO ACTOR

DESDE 1995, DIFERENTES AUTORIDADES MUNICIPALES han presentado un gran número de controversias ante la Corte. Como se puede observar en el Cuadro 4, 80% de las controversias hasta 1998 fueron disputas entre municipios y gobiernos y/o congresos estatales. Existe una tendencia clara de que en cuanto los partidos de oposición empezaron a gobernar más municipios, se registró un significativo aumento en su activismo legal. Estos hechos demuestran la continua búsqueda por una verdadera autonomía municipal e incluso estatal, reflejando las deficiencias del sistema federal mexicano.

CUADRO 4

#### Partes involucradas en controversias constitucionales (1993-2000)



En 1993 y 1994, las cinco controversias registradas fueron entre municipios y gobiernos estatales. Más aún, cuatro de estas controversias fueron gestionadas

por municipios del norte y sólo una en San Luis Potosí. Como resultado de la reforma de 1994 se registró un incremento inmediato en el número de controversias ya que 19 recursos fueron presentados en 1995. Dieciocho de esas disputas fueron presentadas por autoridades municipales y sólo una por el gobierno de Tabasco en contra de la Federación. Diecisiete disputas fueron entre municipios y gobiernos estatales, mientras que sólo una fue entre un municipio (Tijuana) y la Federación, en donde se demandaba la invalidación del presupuesto anual de 1995 (a través de la línea presupuestaria conocida como Ramo 26, anteriormente PRONASOL y después llamada Ramo 33). En términos regionales, 16 casos involucraban a municipios norteños.

En 1996 se registró un patrón similar, ya que de 57 disputas presentadas, únicamente una fue entre un municipio (Mérida) y la Federación, otra vez sobre el Ramo 26 (CC 2/96). Otra disputa fue el primer caso presentado por la Federación en contra de un municipio (Guadalajara) sobre la “Ley de Protección al Ahorro” (CC 56/96). Los demás fueron conflictos entre municipios y gobiernos estatales, incluyendo dos bloques de 22 controversias de diferentes municipalidades en Oaxaca en contra del gobierno estatal priísta. Tres casos fueron declarados inmediatamente sin fundamento debido a que los actores que presentaron estas disputas no estaban constitucionalmente reconocidos para hacer uso de este recurso legal.

En 1997, dos disputas más fueron registradas entre municipios chiapanecos y la Federación: Tuxtla Gutiérrez se oponía al presupuesto anual de ese año, mientras que Berriozábal presentó una controversia en contra del presidente, el Senado y el gobierno estatal por el nombramiento de Julio César Ruiz Ferro, quien reemplazaría al gobernador electo Eduardo Robledo. La primera disputa entre gobiernos estatales fue una controversia presentada por Quintana Roo en contra de Campeche, para definir límites geográficos. A partir de este momento, nuevos actores comenzaron a involucrarse en el uso de las controversias; particularmente interesantes han sido los recursos presentados por el Congreso y el Distrito Federal en contra del Poder Ejecutivo.

## RESOLUCIONES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

HASTA 1998 EL PORCENTAJE DE RESULTADOS EXITOSOS de las controversias presentadas fue muy bajo, pues únicamente 6% de los casos fueron fundados. De entre los casos fundados en el periodo 1995-1998 destaca uno presentado por la Federación contra el municipio de Guadalajara, resultando anulada la regulación municipal. Otro fallo en favor del demandante fue el que promovió Río Bravo en contra del

gobierno de Tamaulipas, en donde se estableció que la seguridad pública y el tránsito son áreas de competencia exclusiva para los municipios.<sup>37</sup> En la medida en que se ha ido adquiriendo mayor experiencia en la forma de presentar estos recursos, más controversias han sido resueltas en favor de los demandantes.

Si se combina el 68% de los casos desechados, con casi el 90% de fallos unánimes, podría decirse que las demandas no pudieron presentar un caso constitucional sólido. Los casos en donde las controversias no fueron analizadas a fondo y no hubo fallo final fueron alrededor del 13%. En suma, lo más relevante ha sido la interpretación de la norma establecida en muchas de las controversias resueltas. Con el tiempo, el criterio de algunos ministros ha ido cambiando después de que otras controversias fueron presentadas.

Finalmente, hay que apuntar que el procedimiento normal para la resolución de las controversias ha registrado un promedio de 15 meses (y no menor de tres meses) para resolver temas cruciales que requieren soluciones más expeditas. De acuerdo con los críticos de la reforma de 1994, este mecanismo ha sido contaminado con el “virus de la burocracia”. Según Arteaga,<sup>38</sup> en la reforma se establecieron largos periodos para la presentación de casos, diferentes recursos para apelar en contra de los fallos, causales de improcedencia, así como el mecanismo de desistimiento por falta de fundamentos legales.

## ACTIVIDAD LEGAL PARTIDISTA

EN ESTA SECCIÓN SE PRETENDE ESTABLECER una conexión entre los actores que han presentado estos recursos legales y el partido político al que pertenecían en el momento de hacer la denuncia. Como se comprobará, la mayoría de las disputas han sido entre partidos rivales, principalmente presentadas por la oposición a nivel local y en los gobiernos estatales, en contra del partido que ocupa niveles superiores en el gobierno. Gran parte de los casos han sido presentados por

---

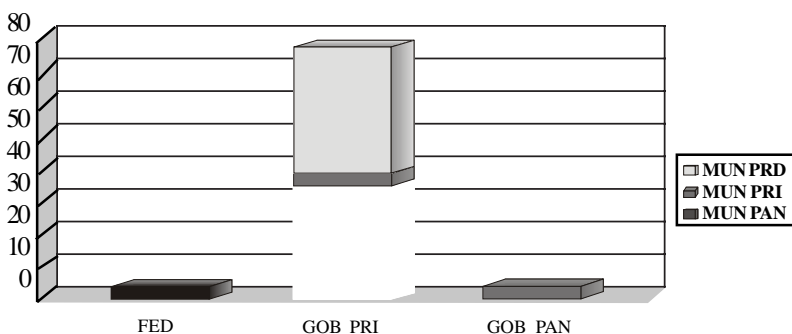
<sup>37</sup> En abril de 2003 la Corte ordenó a los gobernadores del Estado de México, Arturo Montiel, y de Michoacán, Lázaro Cárdenas, transferir el control del servicio público de tránsito a las autoridades municipales de Lerma y Toluca, y Ciudad Hidalgo, respectivamente. Con base en las reformas hechas en diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución, en las que se otorgan mayores facultades a los municipios para administrar servicios públicos, el Pleno de la Corte determinó que los tres ayuntamientos tienen derecho a administrar su presupuesto para el transporte público y la policía así como de recibir recursos, tanto materiales como humanos, en sus respectivas demarcaciones. En el caso de los municipios mexicanos, ambos eran gobernados por el PAN cuando fueron promovidas las controversias.

<sup>38</sup> Elisur Arteaga, *Tratado de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 1372.

las entidades en donde gobierna el PAN y el PRD, oponiéndose a la Federación y a los gobiernos estatales controlados por el PRI. En menor magnitud, algunos representantes del PRI confrontaron a gobiernos panistas y hasta a la misma Federación.

CUADRO 5

**Partidos políticos que presentaron controversias constitucionales**



El Cuadro 5 muestra en la columna central que los municipios gobernados por el PAN (*color gris obscuro*) presentaron un alto número de controversias en contra de gobiernos estatales controlados por el PRI. Inmediatamente después, fue el PRD el que también a través de sus municipios confrontó a los gobiernos priístas.

En cuanto al PRI, se puede observar en la tercera columna que cinco de sus municipios presentaron controversias en contra del gobierno de Chihuahua, controlado entonces por el PAN. Más interesante es el hecho de que, como se demuestra en la primera columna, las cinco controversias presentadas por municipios en contra de la Federación, éstos eran todos gobernados por el PAN, así como en los dos casos donde gobiernos estatales (panistas) se opusieron a la Federación.

En el caso de los municipios gobernados por el PAN, se incluyen ciudades urbanas y capitales en Nuevo León, Baja California, Puebla y Tamaulipas. En Nuevo León, los municipios prósperos de San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, gobernados por el PAN desde 1991 y Monterrey desde 1994, claramente persiguieron la vía legal para defender su jurisdicción local en contra del gobierno estatal, controlado por el PRI hasta 1997 y recuperado apenas en julio de 2003. La mayoría de los casos se referían a temas de la autonomía administrativa judicial, demandando control total sobre empleados

locales en términos de remuneración y declaraciones anuales de impuestos. Aunque la mayoría de los recursos no tuvieron éxito, la Corte falló parcialmente en favor de San Nicolás en su demanda en contra de la Ley de Coordinación Fiscal y la invalidación de algunos documentos aprobados por el gobierno priísta (Oficios 531/97, C-3-785-97, CC 18/97, SCJN, junio de 2001).

Siguiendo el argumento de que los gobiernos de oposición han sido cruciales en el fortalecimiento de un auténtico federalismo, en algunas ocasiones a través de la vía legal, resulta crucial analizar el caso del Distrito Federal, especialmente desde que en 1997 se convirtió en la primera entidad en ser gobernada por el PRD. Desde ese año, y más aún después de la victoria de Andrés Manuel López Obrador en el 2000, las relaciones intergubernamentales con el gobierno federal no han sido del todo armoniosas. Algunos de los temas más problemáticos han sido los relacionados con el presupuesto destinado para la deuda; recortes de gastos federales, la Ley de Coordinación Fiscal, entre otros. Bajo el gobierno del PRD en la capital, cinco controversias han sido presentadas ante la Suprema Corte. Los tres gobernadores del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Robles y Andrés Manuel López Obrador han continuado el mismo procedimiento demandando a la Federación una repartición equitativa de los recursos federales. En el último recurso fiscal, la Corte decidió sobreseer la controversia CC 4/2001 en donde se demandaba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001.

Otro caso interesante es el relacionado con la Ley de Educación presentada por el gobierno de Robles y aprobada por la Asamblea local dominada por el PRD en junio de 2000. Después de un año de discusiones, la Corte falló unánimemente que la Asamblea Legislativa tiene poderes constitucionales para legislar normas en el área de la educación, determinando las atribuciones del Distrito Federal en el contexto federal (CC 32/2000, 31 de mayo de 2001). Durante la administración de López Obrador una renovada fuente de conflicto con la Federación fue el decreto presidencial del "horario de verano" (CC 5/2001). La Corte resolvió que el presidente Vicente Fox excedió sus atribuciones constitucionales (artículo 89, parte I), invadiendo la esfera del Congreso (SCJN, 4 de septiembre de 2001). A fines de 2001, López Obrador preparó otro recurso legal ante la Corte contra el presidente Fox referente a la construcción de una nueva terminal del aeropuerto de la Ciudad de México, en Texcoco (CC 3/2002). Al final, aun cuando muchos casos no abordan temas constitucionales sólidos, muestran el aumento en el uso de la ruta legal en una amplia variedad de temas, al menos buscando mejorar prospectos personales y políticos de ciertas políticas públicas, incluso si los fallos son en su contra.

Después de las elecciones de 2000, con una Asamblea local más plural y las victorias del PAN en siete delegaciones políticas, se presentaron disputas

“horizontales” con el gobierno del Distrito Federal. La Asamblea local presentó un recurso en contra del gobierno capitalino por no emplear el seguro obligatorio para automóviles conocido como *SUVA* en el área metropolitana. Por su parte, tres delegados panistas presentaron una controversia en contra del jefe de gobierno, reclamando la invalidación de un acuerdo sobre comunicación social (CC 27 a la 29/2002). Otros reclamos presentados por las delegaciones panistas han cubierto temas tan amplios como el uso de colores del partido en documentos oficiales, la clausura de una preparatoria en la Colonia del Valle, el acuerdo por el que se creó la Unidad de Bosques Urbanos y la necesidad de delegar la administración del parque de Chapultepec, entre otros.

Más recientemente, el jefe de gobierno capitalino interpuso otra controversia en contra de la Asamblea Legislativa argumentando que dicha institución se había extralimitado en sus funciones (SCJN, 15 de julio de 2003). López Obrador objetó la integración del Consejo de Información porque, sin convocatoria pública, tres representantes fueron seleccionados no por el pleno de la Asamblea sino por su Comisión de Gobierno (Gobierno del D.F., Boletín 653, 15 de julio de 2003). Dado que la III Asamblea Legislativa—nuevamente controlada por el PRD—entró en funciones en septiembre de 2003, se dejó poco tiempo a la Corte para la resolución de un recurso de reclamación.

Como se ha podido observar, en muchos casos las disputas parecen tener un tono más político que un verdadero reclamo constitucional. Con el tiempo, la Corte se ha convertido en una especie de “superárbitro” a la que se recurre cada vez más con el objeto de resolver disputas entre partidos y destrabar situaciones de estancamiento político. En resumen, la competitividad política en las diferentes ramas y niveles del gobierno ha revitalizado el tema del federalismo y la necesidad de garantizar una efectiva separación de poderes. Desde 1994, la ruta legal se ha utilizado con mayor frecuencia y gradualmente más actores se han involucrado en el uso de controversias constitucionales, ganando experiencia en la presentación de casos más sólidos por invasión de jurisdicciones respectivas. Mientras que en el periodo 1995-2000 pocos casos fueron resueltos en favor de los demandantes, este patrón ha empezado a cambiar.

## SEPARACIÓN HORIZONTAL DE LOS PODERES: DISPUTAS ENTRE EL CONGRESO Y EL EJECUTIVO

DESDE 1997, CUANDO EL PRI DEJÓ DE SER MAYORÍA en la Cámara Baja, no solamente el Congreso ha cambiado su tradicional actitud de aprobación rutinaria hacia el Ejecutivo, sino que también ha sido más activo en términos legales defendiendo sus poderes constitucionales. En este sentido, tres controversias importantes

han sido presentadas por el Congreso federal en contra del Ejecutivo: el caso FOBAPROA, el decreto sobre el servicio público de energía eléctrica y la decisión presidencial para exentar de impuestos a la industria refresquera.

Por primera vez, en septiembre de 1999, la Cámara Baja presentó un recurso (CC 26/99) en contra del gobierno federal, incluyendo al presidente, demandando información completa acerca del fondo operado por Banca Unión en conexión con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Un año después, la Corte falló unánimemente en favor de la oposición que dominaba la Cámara de Diputados. Éste fue un caso histórico porque se trató de la primera resolución en contra del presidente, dándole 30 días para entregar la información requerida por el Congreso desde febrero de 1998.<sup>39</sup>

Después de las elecciones de 2000, el Congreso en pleno presentó por primera vez en la historia una controversia en contra del Ejecutivo (CC 22/2001, junio de 2001). Este recurso demandaba la invalidación del decreto presidencial relacionado con el reglamento de la ley de servicio público de energía eléctrica. Con este decreto, el presidente Vicente Fox autorizaba al Secretario de Energía a modificar el porcentaje de capacidad de exceso que generadores independientes pueden vender a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sin necesidad de subasta pública. La Corte una vez más tuvo un tema crucial en sus manos y finalmente resolvió que el presidente no estaba autorizado constitucionalmente para decretar sobre este tema (SCJN, 25 de abril de 2002).

Desde el 2002, el Congreso presentó un recurso en contra del Ejecutivo por su decisión de eximir a la industria de bebidas de 20% de impuestos producto de la frutuosa (SCJN, CC 32/2002, 2 de abril de 2002). El recurso demandaba invalidar el decreto presidencial de marzo de 2002 en el que, de acuerdo al Congreso, el presidente invadió una vez más su esfera de competencia por revocar la reforma fiscal aprobada por el Congreso en diciembre de 2001. Tres meses después, la Corte declaró la invalidez del decreto presidencial restituyendo el impuesto sobre las importaciones de frutuosa, bajo el argumento de que Fox había transgredido una vez más las facultades presidenciales.

Finalmente vale la pena referirnos al último caso presentado ante la Corte precisamente en relación con el tema del FOBAPROA. El 25 de abril de 2003 el Ejecutivo impugnó a la Auditoría Superior de la Federación con una controversia que demandaba la suspensión de posibles auditorías destinadas a reducir el costo fiscal del rescate bancario. Si bien la Corte en un principio negó la suspensión, en agosto pasado revisó el fallo y le concedió parcialmente la razón al Ejecutivo. Al resolver el recurso de reclamación presidencial, la Corte limitó el alcance de la suspensión, suavizando los duros reveses que el Ejecutivo había

<sup>39</sup> SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 2000, p. 575.

enfrentado no sólo con recursos interpuestos por el Congreso, sino también por el gobierno del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

LOS PROCESOS DE REFORMA INSTITUCIONAL y el mejor balance de los poderes son resultado de una apertura electoral gradual y la alternancia de los partidos en el poder en todos los niveles de gobierno. Las continuas reformas electorales introducidas desde los años setenta han producido finalmente una mayor credibilidad en el marco electoral con la consolidación del IFE como una institución fundamental en el proceso de democratización del país. Más aún, el pluralismo político ha traído consigo el fortalecimiento de instituciones como el Poder Judicial (desde 1994) y el Congreso (desde 1997), adquiriendo una relevancia fundamental en el proceso de generación de políticas públicas. Durante la década pasada, la separación de los poderes tanto vertical como horizontal se ha visto fortalecida debido a que los municipios y los gobiernos estatales están jugando un papel más activo en el proceso de institucionalización.

Desde la reforma de 1994, la Suprema Corte ha adquirido un papel más activo y visible en cuanto a la resolución de asuntos políticos. El creciente activismo de la Corte no es necesariamente equivalente a una mayor autonomía o un verdadero estado de derecho. En cualquier caso, lo cierto es que el papel de la Corte en el continuo proceso de democratización resulta fundamental para el futuro de México, sobre todo en la medida en que políticas públicas de gran envergadura son debatidas por canales legales. El proceso de democratización ha traído consigo nuevas y mayores expectativas sobre el desempeño profesional de la Corte. No obstante, hay que advertir que la Corte parece estar convirtiéndose en una especie de válvula de escape a cualquier momento de estancamiento y tensión política. Desde 1995, la rama “apolítica” del gobierno está definiendo cada vez más la forma en que funcionan la mayoría de los procesos políticos. La Corte sabe que la respuesta que dé a asuntos políticos y electorales puede tener importantes implicaciones para su propia credibilidad y legitimidad, e incluso para el proceso de consolidación democrática que enfrenta México en la actualidad.

En perspectiva comparada con la región latinoamericana, resulta crucial destacar que en México el creciente uso de mecanismos legales dentro de un marco institucional sólido es sin duda un aspecto positivo en la nueva era democrática. Sin embargo, la tendencia de que la Corte lo resuelva todo, incluyendo una infinidad de disputas que van más allá del terreno constitucional, podría parecer una salida fácil a las dificultades normales de gobernabilidad

y parálisis política que enfrenta cualquier nación democrática. Una separación de poderes más efectiva requiere mejores negociaciones para alcanzar acuerdos políticos entre los diferentes actores, en lugar de la constante evasión de la responsabilidad de gobierno. Se debe recordar que las controversias constitucionales no fueron diseñadas para llenar un vacío político sino para aclarar el contenido de la ley.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Biblioteca de Derecho Constitucional, vol. 1, México, Oxford University Press, 1999.
- Berruecos, Susana, "Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, parte 4, noviembre de 2003.
- Bruhn, Kathleen, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.
- Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1986.
- Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, vol. II, México, SCJN, 1997.
- , *El Poder Judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1998.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, III, UNAM, 1996.
- , "El Municipio en las controversias constitucionales", en *Pemex Lex, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, núm. 101-102, México, noviembre de 1996.
- , *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
- Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, México, 1995.
- Cornelius, Wayne, Eisenstadt, Todd y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1999.
- Cossío, José Ramón, "Cuestiones constitucionales/La indebida ampliación competencial de la Suprema Corte", en *Este País*, México, 2000.

- , “Comentario al artículo 105 de la Constitución”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, tomo II, 7ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa-UNAM, 1995.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1999.
- Domingo, Pilar, “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, UK, Cambridge University Press, 2000.
- , *Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court Judge in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 34, División de Estudios Políticos, México, CIDE, 1997.
- Drewry, Gavin, “Political Institutions: Legal Perspectives”, en Goodin, Robert y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 2000.
- Fino, Susan P., *The Role of State Supreme Courts in the New Judicial Federalism*, Connecticut, Westport, Greenwood Press, 1987.
- Finkel, Jodi, “Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico’s 1994. Judicial Reform: An Empowered Court”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, parte 4, noviembre de 2003.
- Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio, et al., *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 2000.
- Friedrich, Carl, “Federalism and Opposition”, en *Government and Opposition*, vol. I, núm. 1, 1966.
- Goldman, Sheldon y Thomas Jahnige (eds.), *The Federal Judicial System. Readings in Process and Behavior*, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1968.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2a. ed., México, UNAM, 1970.
- González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, 1993.
- , *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1987.
- , “Prólogo”, en Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- Hammergren, Linn, “Legal and Judicial Institutions”, en Giugale, Marcelo, Lafourcade, Oliver y Vinh Nguyen (eds.), *Mexico-A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001.

- Kelman, Steven, *Making Public Policy. A Hopeful View of American Government*, Nueva York, Basic Books, Inc., Publishers, 1987.
- Loeza, Soledad, "Uncertainty in Mexico's Protracted Transition: The National Action Party and its Aversion to Risk", en *Democratization*, vol. 7, núm. 3, otoño de 2000.
- , *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.
- López Ayllón, Sergio y Héctor-Fix, *¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)*, México, UNAM, <http://info.juridicas.unam.mx>, 2000.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
- Mabry, Donald, *Mexico's Accion Nacional; A Catholic Alternative to Revolution*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1973.
- Middlebrook, Kevin J., "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democratic Regimes*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986.
- Mizrahi, Yemile, *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*, Documento de trabajo, núm. 71, México, CIDE, División de Estudios Políticos, 1997.
- Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy*, núm. 9, 1998.
- Riker, William, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.
- , "Federalism", en Greenstein, F. y N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Mass., Reading, Addison-Wesley, 1975.
- Rodríguez, Victoria, *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997.
- y Peter Ward, *Opposition Government in Mexico*, Nuevo México, University of New Mexico Press, 1995.
- Rubio, Luis, Magaloni, Beatriz y Edna Jaime (coords.), *A la puerta de la ley: El estado de derecho en México*, México, CIDAC, 1994.
- Ryden, David K. (ed.), *The US Supreme Court and the Electoral Process*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2000.

- Sánchez Cordero, Olga, “El Poder Judicial de la Federación”, en *Este País*, México, abril de 2001.
- Schwarz, C., “Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico”, en Karst, Kenneth y Keith Rossen, *Law and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- Tarr, G. Alan y Mary Cornelia Aldis Porter, *State Supreme Courts in State and Nation*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1988.
- Ward, Peter y Victoria Rodríguez, *New Federalism and State Government in Mexico, US-Mexican Policy Studies Program*, Report 9, University of Texas at Austin, 1999.
- Wheare, K.C., *Federal Government*, 4a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1967.

#### ENTREVISTAS PERSONALES:

- Arteaga, Elisur, abogado constitucionalista, 20 de mayo de 2001, Ciudad de México.
- Bartlett, Manuel, senador del PRI, ex gobernador de Puebla, 7 de febrero de 2001, Londres.
- Cárdenas, Cuauhtémoc, primer jefe de gobierno electo en el Distrito Federal (1997-2000), 7 de marzo de 2002, Londres.
- Moctezuma Barragán, Esteban, ex secretario de Gobernación, 19 de noviembre de 2001, Londres.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, ex presidente de México, 23 de noviembre de 2001, Londres.

#### FUENTES PRIMARIAS:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Federal Electoral, México, febrero de 2000.
- Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, 8 vols., México, Presidencia de la República, FCE, 1994.
- United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *Civil and Political Rights, Including Questions of: Independence of the Judiciary, Administration of Justice, Impunity*, Report on the Mission to Mexico, 24 de enero de 2002.

## DIARIO OFICIAL

*Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 94, 98, 100, 102, 104, fracción I, 105 y 107 fracciones II, párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLXXXIV, núm. 45, 25 de octubre de 1967, pp. 1-5.

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXXI, núm. 18, 25 de octubre de 1993, pp. 2-7.

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCLXXVI, núm. 24, 3 de febrero de 1983, pp. 6-8.

Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Tomo CDXCVII, núm. 3, Primera Sección, 3 de febrero de 1995, pp.1-7.

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000, Segunda Sección, 6 de agosto de 1997, pp. 1-32.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXCVII, núm. 3, 11, mayo de 1995, pp.3-12.

## SUPREMA CORTE

Comunicado de Prensa núm. 589, 2 de enero de 2003.

“Response to the Report of the UN’s Rapporteur for the Independence of Judges and Lawyers”, Poder Judicial federal, mayo de 2002,

“Declara SCJN inconstitucional reformas al Reglamento en Materia de Energía Eléctrica”, Comunicado de Prensa núm. 518, 25 de abril de 2002.

“Acuerda Pleno de la SCJN concentrarse en asuntos de interés para la vida jurídica nacional”, Comunicado de Prensa núm. 516, 16 de abril de 2002.

“Reunión Fox-Góngora”, Comunicado de Prensa núm. 503, 6 de febrero de 2002.

Comunicado de Prensa núm. 444, 4 de septiembre de 2001.

“Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales”, *Facultades Exclusivas. Tercera versión*, CD-ROM

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre del 2000.

———, Novena Época, Tomo XII, México, agosto de 2000, pp. 575, 962-963, 966-967 y 980.

“100 Decisiones Relevantantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Novena Época, México, Poder Judicial de la Federación, 1998.

## GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Boletín 653, 15 de julio de 2003.

## DIARIOS Y REVISTAS CONSULTADOS SISTEMÁTICAMENTE

*Este País*, 1995-2004

*La Jornada*, 1990-2004

*Milenio Diario*, 2001-2004

*Nexos*, 1995-2004

*Proceso*, 1988-2004

*Reforma*, 1996-2004

Granados Chapa, Miguel Ángel, “Fructosa”, 16 de julio de 2002.

Moreno, Alejandro, “En Crisis de Imagen”, *Enfoque-Reforma*, 10 de noviembre de 2002.

*The Economist*, 1998-2004

“Energy Policy in Mexico. The Cost of Power Conservatism”, 25 de agosto de 2001, p. 48.

*Voz y Voto*, 1998-2004



## LA VIDA POLÍTICA EN EJIDOS DE SAN AGUSTÍN ATLAPULCO. AÑO 2003: EL GRIS QUE NO SE ACABA

José Alejandro Arceo Contreras

*No vale nada la vida, la vida no vale nada.  
Comienza siempre llorando, y así llorando se acaba.  
Por eso es que en este mundo, la vida no vale nada.*

Camino de Guanajuato  
CANCIÓN POPULAR MEXICANA

VIVIR EN SAN AGUSTÍN ES VIVIR EN EL OLVIDO. Se trata de un olvido viejo, que lleva tantos años que nadie puede decir, con toda seguridad, cuándo comenzó. “Llevamos olvidados, fácil, 30 años”, comenta doña Concepción Chávez, una de las personas que hace tres décadas llegaron por primera vez a este lugar. Esa señora, también conocida como Conchita, emigró de Zapotitlán Tablas, en las montañas de Guerrero, a la periferia capitalina, con la ilusión de salir de la pobreza y tener una vejez digna. Con 60 años a cuestas, Conchita no sabe todavía si su objetivo se ha cumplido; menos aún si se puede realizar en el futuro.

Vivir en San Agustín es vivir en el olvido, ciertamente. Olvido que además de viejo es grande, tanto que “se puede hablar de dos olvidos”, según afirma el señor Román García, lugareño que de vez en cuando suelta la botella para hablar en sobriedad. “Aquí vivimos olvidados por los políticos y creo que hasta por Dios”, machaca García, un sempiterno borrachín, como muchos otros que pululan, duermen, comen, orinan, vomitan, riñen y, desde luego, beben en las polvorientas calles de aquí. Estos hombres son parte del panorama local. Su alcoholismo crónico, lejos de ser visto como un problema social, es tomado como algo *pintoresco* (para quienes no lo padecen, obviamente).

“Si Dios nos ha olvidado, él sabe por qué”, asienta el señor Gabriel Reyes, propietario de una pequeña tienda de abarrotes, la que por cierto no tiene nombre. Con virulencia, termina su comentario el tendero Reyes: “Pero los políticos son unos convenencieros que nomás se acuerdan de nosotros cuando hay elecciones”. En efecto, tiene usted razón, señor Reyes.

Otra característica de este sitio, además del grande y antiguo olvido que aquí impera, es la eventual atención que reciben los colonos en tiempos electorales, y nada más. Una vez pasadas las elecciones, todo vuelve a ser igual que antes, o peor.

El pasajero interés político por San Agustín data de hace poco tiempo: de 1997 a la fecha, para decirlo con precisión, pues antes era común que los iletrados habitantes del lugar no supieran siquiera cuándo era el día de las elecciones. Lo único que les avisaba que había elecciones, eran las muy esporádicas visitas del otrora partido oficial, en voz de sus candidatos a puestos de elección popular. “Aspirantes” que venían únicamente para pronunciar discursos demagógicos, simulando la búsqueda de un voto totalmente inútil, a sabiendas que los resultados electorales, o estaban decididos de antemano, o podían ser “ganados” de manera fraudulenta e incluso con violencia.

Pero en 1997 la situación política de los agustinos cambió radicalmente, pues en ese año el municipio mexiquense de Nezahualcóyotl pasó a ser gobernado por el opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuya permanencia en el poder fue refrendada en los años 2000 y 2003, respectivamente. En 1997, Neza se contagió del “efecto Cárdenas” que hubo en el vecino Distrito Federal.

Mientras tanto, en el contiguo municipio de Chimalhuacán continúa la preeminencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si en Neza puede darse el cambio político, el territorio chimalhuaquense se aferra al viejo régimen, aunque ya sin el liderazgo de un personaje característico del sistema político priísta: Guadalupe Buendía Torres, mejor conocida como “La Loba”. Esta mujer, que durante mucho tiempo ejerció con mano de hierro el control político en Chimalhuacán—con apoyo de su familia—, fue sentenciada en 2002 a 50 años de cárcel por su responsabilidad en los sucesos violentos del 18 de agosto de 2000, cuando ocho personas murieron durante un zafarrancho entre grupos priístas rivales. “La Loba” fue dejada a su propia suerte por su partido, al que tanto y tan bien supo servir. Actualmente purga su condena en el penal de “Santiaguito”, que está ubicado en Almoloya de Juárez, Estado de México.

Los avatares políticos en Chimalhuacán y Neza, aunque parecen ajenos a los agustinos y sus problemas, son determinantes para el abandonado lugar. La razón es que ambos municipios se disputan la pertenencia de San Agustín, ni más ni menos. Disputa añeja que se ha vuelto más enconada en los últimos años, a decir de los colonos.

Cada municipio expone sus argumentos para buscar quedarse con las 150 hectáreas que abarca la colonia Ejidos de San Agustín Atlapulco, nombre completo de este lugar. Lo cierto, sin embargo, es que por el momento la colonia es una zona oficialmente incluida en el municipio de Nezahualcóyotl, aunque los colonos estén inscritos en el padrón electoral de Chimalhuacán desde 1985, a causa de un error que lleva 18 años sin ser corregido.

Los ímpetus políticos suelen ser causa de desconfianza en los agustinos, que saben muy bien que sus duras condiciones de vida no son mejoradas ni por los priístas de Chimalhuacán ni por los perredistas de Nezahualcóyotl, a pesar

de que ambos municipios afirman ser el legítimo gobierno que les corresponde. “Quieren quedarse con San Agustín para tener más votos, pero sin dar nada a cambio; en Neza o en Chimalhuacán va a ser la misma fregadera porque la pobreza y la inseguridad van a estar como antes”, afirma atinadamente el señor Pedro Jiménez, uno de los pocos agricultores que todavía conserva el carácter ejidal de este lugar, pues en una pequeña parcela siembra maíz que riega con las aguas negras del canal de Ayotla. Más agua no hay, porque la destinada al consumo de la población es llevada por “tandeo”, y eso que en la colonia hay red de distribución de agua potable, pero por los pleitos entre presidencias municipales los agustinos ven escamoteado su derecho a los servicios urbanos básicos. Ante la indefinición territorial, los de Neza le “pasan la pelota” a los de Chimalhuacán y viceversa, sin que nadie asuma la responsabilidad. Así es desde 1997. A final de cuentas, ambas partes se lavan las manos, mientras la gente agustina sigue sufriendo la escasez del vital líquido y también las inundaciones cada vez peores en temporada de lluvias, etcétera.

Casi todos los ejidatarios, excepto el señor Jiménez y un puñado de aferrados a la tierra, ante la falta de agua y por el bajísimo precio que reciben por sus cosechas, optan por vender sus tierras. Total, eso se puede hacer desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Además, el uso de suelo urbano vale mucho más que el uso de suelo agrícola.

\* \* \*

“¡HAY, POBRE SAN AGUSTÍN, TAN LEJOS DE DIOS y tan cerca de los políticos!”, canta un merolico de nombre David Gutiérrez, al darse cuenta que las campañas políticas comienzan a efectuarse en su colonia. Es el año 2003. Gutiérrez ignora que su verso constituye la *adaptación* de una frase de Porfirio Díaz (“Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”), pero no le falta inspiración para componer el resto de sus lastimeras melodías, le basta subirse a la azotea de la vecindad donde vive para contemplar un panorama tan gris como el presente de su colonia. Ése es el tono generado por los cientos de casas autoconstruidas, sin ningún tipo de diseño arquitectónico. Algo tienen los agustinos que no les gusta pintar sus fachadas. Mejor las dejan con el color grisáceo del cemento con que se edifican sus viviendas. Por eso, lo único que da un poco de colorido a las calles de este lugar son las pintas de bardas que hacen los partidos políticos y sus candidatos durante las campañas electorales. Así, cuando menos, hay pequeños puntos de descanso para una vista que se puede cansar de percibir sólo tonalidades grises en el ambiente. Desde lo alto del cerro Las Palomas, que está cerca de San Agustín, el color del horizonte es el mismo, sin importar hacia dónde se mire: norte, sur, este, oeste, todo es igual, todo es gris. ¿Qué más se

puede decir de la zona oriente del Valle de México, impregnada de puntos habitacionales hechos por los propios lugareños?

En el 2003, son pocos los candidatos que hacen mítines aquí. Tal vez les intimida la gran cantidad de perros callejeros que son ya una auténtica plaga. Para el visitante que llega a este lugar por primera vez, su impresión es que hay más perros que humanos. Lo menos grave es el montón de excremento que dejan los perros; tampoco preocupan mucho las decenas de perros muertos que continuamente son arrojados al canal de Ayotla. No, aquí lo más preocupante es la rabia, enfermedad que ya se ha presentado en las personas, transmitida por los perros y también por las miles de ratas que subsisten debido a las toneladas de basura que infamemente son arrojadas al canal y sus orillas.

Durante las campañas electorales los primeros en venir son los perredistas. “Es que venimos a hacer precampaña”, dicen. En Nezahualcóyotl, como en el Distrito Federal, el PRD tiene mayor presencia, más que cualquier otro partido. Por ello, primero vienen sus precandidatos y luego el candidato oficial. Aunque, a decir verdad, no se distinguen diferencias entre unos y otros.

Aquí, en San Agustín, no es fácil colocar pendones con la foto de los candidatos en su mejor ángulo, como debe ser. Sucede que no hay dónde colgar propaganda electoral. No hay postes de alumbrado público, los “postes” de electricidad son unos simples palos en forma de cruz que fueron colocados por la propia comunidad (es que, bajita la voz, la gente de aquí se “cuelga de la luz”, misma que es “traída” desde las colonias vecinas que amablemente “ceden” un poco de fluido eléctrico).

No hay pendones, pero sí muchas bardas debidamente pintadas con el permiso de sus propietarios, que a cambio reciben, por cuenta de los partidos políticos, licuadoras, planchas, extractores de jugos y otros electrodomésticos pequeños. Eso sí, casi nunca reciben dinero en efectivo, “porque la ley lo prohíbe”, o por lo menos eso dice la gente de los partidos.

En el territorio agustino lo bueno estuvo con las votaciones para presidentes municipales, en marzo, cuatro meses antes de las elecciones federales de julio, que también estuvieron intensas. Luego de que se supo que muchos colonos fueron a actualizar su credencial de elector para poder votar en el distrito 31 de Neza, el servicio de agua potable, de por sí irregular, fue suspendido en toda la colonia sin excepción. No se olvide que todos los servicios urbanos, legales o “prestados”, provienen del territorio chimalhuaquense. Para justificar la suspensión del servicio de agua, el gobierno priísta argumentó que todo se debía a la realización de “obras de mantenimiento” en la avenida Luis Echeverría. Es curioso que únicamente en zonas marginadas como San Agustín y anexas pueda haber calles y colonias bautizadas con nombres de políticos que tanto daño hicieron a México. Basta con abrir la Guía Roji, en su edición 2003, para

encontrar en sus planos 100 y 101 colonias cuyos nombres son Salinas de Gortari, Jiménez Cantú y Carlos Hank González, por citar algunos casos vistosos. Las calles de San Agustín, por su parte, llevan nombres un poco “más decentes”: Ricardo Flores Magón, Javier Rojo Gómez, Felipe Carrillo Puerto, Miguel Alemán, etcétera.

Aunque desconfiados por necesidad, los habitantes de San Agustín se vuelven un poco ingenuos en tiempos electorales, sobre todo los adultos mayores, que piden vivir definitivamente en “Nezayork”, como aquí se le llama al municipio cuyo nombre honra al poeta y rey del Texcoco prehispánico. No es para menos, pues los perredistas les prometen a los adultos mayores, para el 2003, beneficios idénticos a los que se otorgan a las personas de 70 años o más por parte del gobierno de “la ciudad de la esperanza”, o sea, el gobierno del Distrito Federal.

Pese a que San Agustín figura en el plano de Nezahualcóyotl, el municipio de Chimalhuacán reclama como suyas las 150 hectáreas de la colonia, afirmando que su jurisdicción provee los servicios básicos para los habitantes de San Agustín, incluso la policía, cuando la realidad es otra: los uniformados sólo vienen aquí a causar más problemas, ya sea por la detención injustificada de personas que se encuentran en su camino, o por la extorsión a que someten a los dueños de los muchos “changarros” que venden alcohol de manera clandestina (éste es un caso interesante, porque muestra una forma de realización del proyecto de *changarrización* de la economía nacional que tanto alaba el gobierno federal; será porque la gente de San Agustín es emprendedora, o quizá porque aquí todos los negocios tienen que operar de manera informal, pues ante la falta de certeza jurídica en la colonia, es prácticamente imposible obtener las licencias requeridas para operar un establecimiento mercantil).

Antes de las elecciones, las maquinarias partidistas se ponen a trabajar arduamente. La gente de aquí no se queda al margen de las estrategias electoreras. Los perredistas se ponen a repartir gorras, camisetas, bolsas para el mandado y otras muchas mercancías teñidas de colores amarillo y negro. Asimismo, prometen a los agustinos que pueden vivir en mejores condiciones en Neza, que “es como vivir en el Distrito Federal”. Por ello, se les “invita” a la movilización para impedir que pasen a formar parte, en definitiva, del municipio de Chimalhuacán.

Desde luego que el bando priísta no se queda cruzado de brazos. Siendo Chimalhuacán un bastión regional del PRI, y con clara línea desde Toluca, en San Agustín se reparte discretamente toda clase de materiales para construcción, guardados previamente en bodegas del municipio. Bultos de cemento, millares de tabique y varillas al por mayor, son entregados como “obra social” a algunos agustinos que sin chistar los reciben. Maniobra muy *ad hoc* con las necesidades del lugar, principalmente para los que desean poner losa a los techos de

sus viviendas, o hacer sus pisos de cemento. Otros más aprovechan para hacer otro nivel a sus casas, o de plano para construir una nueva, considerando que los ejidatarios siguen vendiendo sus tierras a precio bajo. Son incontables los camiones oficiales con materiales que aprovechan la noche para penetrar en San Agustín, a fin de repartir su cargamento. Las entregas se intensifican en los tres días previos a la contienda electoral y a partir de ese momento el descaro es total, pues hasta en plena luz de día se lleva a cabo la maniobra prevista por un PRI que aún actúa como si el tiempo no hubiera pasado, dando rienda suelta a las prácticas clientelares de antaño.

Comoquiera que sea, la población de San Agustín se divide. Unos fijan sus ojos en el modo de vida “defeño”, otros se frotan las manos antes de recibir su material de construcción (además de despensas completas, artículos de limpieza y hasta pollos rostizados, que se dan como previendo cubrir las necesidades de alimentación, higiene y vivienda de los familias que aquí habitan). De que el PRI cuenta con más recursos económicos que el PRD, no cabe la menor duda. Las mercancías enviadas desde Chimalhuacán son más caras que las patéticas gorras y camisetas en colores amarillo y negro. Pero cabe señalar que la estrategia perredista es más compleja, pues su objetivo es lucrar con el modelo social de Andrés Manuel López Obrador, el nuevo y exitoso producto político. Es tanto el potencial político que tiene el tabasqueño en sus banderas, que “se las tomaron prestadas” prácticamente todos los candidatos perredistas en el Estado de México.

¿Y acaso el Partido Acción Nacional no existe? Parece, de entrada, que no. Su presencia es totalmente mínima, limitada a la repartición de volantes que ensalzan el *slogan* “Quítale el freno al cambio”. Pero, ¿cuál cambio?, se preguntan al unísono los agustinos, si la vida aquí está peor que antes. Ahora hay más delincuencia, la policía se aparece poco en San Agustín, y cuando lo hace es sólo para seguir fastidiando a la comunidad.

Al final, las maquinarias partidistas logran su cometido. Chimalhuacán se queda en poder del PRI, mientras Nezahualcóyotl (o “Minezota”, como le dicen los gandallas) vuelve a ser del PRD. Ambos ganan con holgura sus respectivas plazas, quedándose con todos los cargos disputados en marzo y julio: presidencias municipales y diputaciones locales y federales. San Agustín, por decirlo de alguna manera, “queda tablas”, pues recibe las dádivas partidistas, pero en realidad no recibe nada porque su condición social no se mueve y los pocos que votan lo hacen en Chimalhuacán por el partido ahí dominante. Algunas otras personas intentan obtener con antelación su credencial para votar, pero finalmente no la consiguen. Al acudir a tramitarla al módulo de Nezahualcóyotl, son remitidos a Chimalhuacán. Al presentarse en Chimalhuacán, se les pide ir a Neza. Este es un absurdo político que parece no tener fin. Ante una situación de

esta naturaleza, el Instituto Federal Electoral queda atrapado en una querrela legal que escapa por completo de sus facultades.

A futuro, es posible augurar los mismos problemas. Para el 2005, en las elecciones para gobernador del Estado de México, y para el 2006, cuando vuelvan a ser renovadas las presidencias municipales, es casi seguro que los agustinos se dividan otra vez. No es difícil avizorar esto, tomando en cuenta los antecedentes de 2003. Seguramente, priístas y perredistas seguirán jugando a “las vencidas” para saber quién se queda con San Agustín. La colonia les interesa por los votantes que aquí viven. Y más aún en tiempos en que la gente no se anima a votar, y es necesario contar con el mayor número posible de empadronados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tiene el caso en sus pendientes desde el año 2002. El municipio de Nezahualcóyotl acudió a ella, confiando en que ya no está sujeta a designios ajenos a su competencia. Es de suponerse que la solución al conflicto tardará todavía un buen tiempo. Veremos a quién favorece finalmente el fallo.

\* \* \*

RARO ES SAN AGUSTÍN, NO CABE DUDA. Aquí los candidatos no son importantes. Los partidos son los verdaderos protagonistas de la lucha política. Por eso es raro el lugar: mientras en el resto de México el *marketing* político se concentra en el candidato y relega al partido, para los de San Agustín el partido es lo que cuenta, sin importar quién es el abanderado. Esto dura mientras hay campañas, porque después las bardas son despintadas y todo vuelve a ser abrumadoramente gris.

Ha llegado el momento de retirarme. Voy a bordo de un “chimeco” por la Avenida Pantitlán, rumbo a la estación del METRO que lleva el mismo nombre. Al ver hacia atrás, puedo contemplar el cerro Las Palomas, que se va haciendo más pequeño conforme avanza el desvencijado pero económico camión. Lo último que alcanzo a divisar de San Agustín es un letrero oxidado que está en la salida de la colonia y que dice: “Se resibe casajo”.



## TRES ESCENAS Y UN FUTURO

Carlos Pérez Ramírez

NACÍ EN LA DÉCADA DE LOS SESENTA Y AÚN me sorprende lo que he vivido. Soy hijo de una familia numerosa radicada en el oriente de la Ciudad de México, con más carencias que satisfacciones y viviendo en un barrio en el que había que cuidarse hasta de la propia sombra, no fuera que en una de esas se nos transmutara en un pandillero con horca y cuchillo, y nos atacara por la espalda. Esos sí que eran tiempos de violencia y perdición, como decía mi querido abuelo, a la espera de que pasaran de largo las desgracias que veíamos ceñirse sobre amigos y conocidos.

De mis ocho hermanos y yo, fui el único que pasó la barrera educativa de la secundaria y, aún más, quien logró colarse hasta lograr una situación económica modesta pero digna, en donde las carencias son llevaderas y uno se puede dar el tiempo para reflexionar sobre el momento que nos tocó vivir y la forma en que cada uno de nosotros puede incidir para que no haya retrocesos a la oscuridad y el caos.

¿La oscuridad y el caos? ¿Y eso qué significa? Necesariamente tengo que volver los ojos al pasado y evocar tres escenas de mi vida.

### UN TIEMPO DE MIEDO

#### *Escena 1*

AÑO DE 1980, TENGO 17 AÑOS y estoy parado en la esquina de las calles de Donceles y Argentina, en el centro de la Ciudad de México. Llevo en mis manos una caja de cartón que contiene libros que tengo que entregar en un expendio de libros y revistas usados, ya que para pagarme los estudios de la preparatoria me dedico a comprar y vender libros de texto para secundaria. De pronto se detiene bruscamente un carro con vidrios polarizados y de él descienden dos tipos con cara de monos, que se abalanzan sobre mí sin darme tiempo de nada. A patadas y empujones me suben al vehículo donde ya me espera otro “simio”, quien me toma de los cabellos y me empieza a interrogar: “¿Qué llevas ahí, pendejo? ¿Qué te robaste?”. Yo, sin poder evitar el terror, sólo atino a balbucear: “Li-li-libros...”, lo cual enfurece más al tipo, quien me golpea sin parar. Cuando

efectivamente se da cuenta que en la caja hay libros de texto su enojo no tiene límite. Les grita a sus compañeros que agarraron a un pobre güey y que no tengo ni en qué caerme muerto. El que va al volante le dice: “Pues ni modo pareja, a éste le cargamos lo del atraco, para que se le quite lo güey y lo jodido”. Yo estoy a punto del desfallecimiento sin entender qué delito cometí y qué autoridad tienen los sujetos para tratarme de forma tal, y mucho menos de qué atraco hablaban, mientras los golpes siguen cayendo sobre mi humanidad. Unas cuadras adelante, y ante mi suerte echada (pues según les entendí a los tipos –quienes a todas leguas son los temidos judiciales de los que tantas historias nefastas circulan– me acusarían de robo y de no sé cuántas lindezas más), el carro se detiene frente a una tienda y baja uno de ellos, trayendo de regreso entre sus manos varios tehuacanes. Al verlos estoy seguro que pronto descenderé a los siniestros abismos de la justicia en nuestro país.

## *Escena 2*

EJE CENTRAL LÁZARO CÁRDENAS, 1º de mayo de 1985, frente al Palacio de Bellas Artes. Formo parte de una cooperativa y tengo la firme convicción de que nuestro país debe cambiar para bien de todos. Hoy nos hemos reunido para marchar en recuerdo de los mártires de Chicago y para demandar libertades fundamentales que en nuestro país no se respetan. Nos integraremos a la llamada columna independiente que a esta hora, aproximadamente las once de la mañana, es ya bastante numerosa. Los organizadores nos informan detrás de qué organización marcharemos, así que ocupamos nuestro lugar disponiéndonos a esperar a que el primer contingente disidente inicie la entrada al zócalo capitalino. Mientras, la columna oficial entra ordenadamente por la calle de Francisco I. Madero.

Este año hay algo especial y siniestro en el ambiente. Desde que salí de mi hogar pude darme cuenta que para llegar a Bellas Artes, lugar de reunión, iba a ser una odisea. El primer cuadro y toda la zona aledaña al centro de la Ciudad de México está totalmente aislado. No hay una sola estación del METRO en kilómetros a la redonda que esté dando servicio, y fueron suspendidos los servicios de camiones y colectivos cuya ruta se acerque al centro de la ciudad. Toda la gente reunida aquí tuvo que dar largos rodeos o caminar grandes distancias para estar presente en esta fecha tan especial para los trabajadores. Las noticias que nos llegan no son nada alentadoras: se nos informa que varios camiones de sindicatos independientes que venían del Estado de México fueron detenidos a la entrada de la ciudad y sus ocupantes salvajemente golpeados. Se nos informa también de algunas detenciones de maestros. Todo es confusión. La zozobra nos invade ante tales noticias y, más aún, por el espectáculo que contemplamos en

ese momento: centenares o quizá miles de granaderos y agentes vestidos de civiles impiden la entrada de los disidentes en todo el primer cuadro de la ciudad.

De pronto y sin mediar diálogo, los granaderos arremeten contra nosotros golpeando, pateando y macaneando sin miramientos. A hombres y mujeres por igual. Corro para ponerme a salvo pero es imposible, de las calles alledañas salen grupos de sujetos que se lanzan sobre nosotros. En instantes la batalla se generaliza, obviamente la peor parte la llevamos nosotros. Tarde me doy cuenta que la ratonera fue preparada con gran meticulosidad. Varios grupos de hombres jóvenes vestidos en forma similar y corte de pelo inconfundible, arremeten contra los bancos y negocios de los alrededores, sabotadores puros; sacan piedras y tubos de metal de los botes de basura que han sido colocados de antemano. Yo logro zafarme del remolino y corro junto con algunos amigos... a salvo, por fin. Todo es claro entonces, nos estaban esperando. Sin ningún medio de transporte, decidimos caminar hacia la avenida Balderas para de allí dirigirnos caminando hacia el sur a tratar de reunirnos con compañeros que se hayan dispersado. Después de caminar un rato, nos sentimos más confiados. Vamos haciendo un recuento de los que vimos caer y pensando en lo que tenemos qué hacer.

Todo es muy rápido, cuando razono el evento es porque ya lo tengo encima. Cuatro vehículos circulando en sentido contrario, totalmente negros y rechinando las llantas por la forma como frenan delante de nosotros. Mi pensamiento se nubla, alcanzo a ver una pistola delante de mí apuntándome directo a la cara y, a la vez, recibo golpes al por mayor. En segundos, mi camisa es arrancada y con ella me cubren el rostro, mientras a cachazos y patadas me suben en el vehículo, me tienden en el piso, sobre otras personas que ya traen secuestradas. Uno de ellos se sube encima de nosotros profiriendo maldiciones, y mientras me golpea dice: “¡Ya se los cargó la chingada, perros, con la ‘federal’ no se juega!”. Oigo que llegan más automóviles, y enseguida se arrancan, a seguir cazando “conejos”.

### *Escena tres*

JUNIO DE 1988. ESTOY A PUNTO de abordar un camión de pasajeros por el rumbo de Iztapalapa, voy acompañado de dos amigos y ya sabemos lo que tenemos qué hacer. Le digo al chofer que si me da permiso de dirigirles unas palabras a las personas. Me dice que sí y eso nos anima a continuar: “Señores pasajeros, buenos días –comienzo mi intervención– somos un grupo de trabajadores que venimos a denunciar que en nuestro país los derechos no se respetan...”. Algunos pasajeros se me quedan viendo, mientras, supongo, meditan mis palabras; otros ni siquiera me toman en cuenta y siguen sumidos en sus

pensamientos. El discurso que les manejo es sobre la falta de libertades. Soy un convencido de que sólo la organización independiente dará al pueblo la fuerza para cambiar el torcido rumbo sobre el que transita nuestra patria. Les hago énfasis sobre la elección federal que se avecina y sobre la farsa que ésta representa: “Todos los partidos y los candidatos representan lo mismo: la continuidad de un régimen que está acabando con México”. Así sigue mi discurso mientras mis compañeros reparten algunos volantes en contra de la farsa electoral; yo concluyo haciendo un llamado a que la gente no vote, ya que en nuestro país –les digo– “nunca se respetará el voto ciudadano”.

Bajamos del camión muy contentos y seguros de que estamos haciendo lo correcto; mientras esperamos el siguiente transporte para continuar con la labor que nos encomendó la organización sindical a la que pertenecemos, pasa velozmente frente a nosotros un vehículo con los vidrios polarizados. Un ligero estremecimiento nos recorre el cuerpo, mientras el vehículo se aleja tras quién sabe que oscura misión. De pronto se detiene y comienza a regresarse en reversa; nosotros no esperamos más, sin mediar palabras corremos por las calles intrincadas de aquella colonia, y corremos, y corremos...

## UN PRESENTE Y UN FUTURO

AL PASO DEL TIEMPO ME HE DADO CUENTA QUE estos tres momentos, con sus respectivas consecuencias, han sido básicos en mi vida. Mi pensamiento y mi actuar se amoldaron a lo que viví. Siempre me sentí como ratón atrapado, sin libertad de movimiento y a la espera de que a la vuelta de la esquina me tomaran por sorpresa; por eso la desconfianza era una de mis armas primordiales ante los eventos que se comenzaron a desarrollar y que me llevaron irremediamente, tiempo después, a ceder ante lo que comencé a presenciar. Algo movió de alguna manera mi formación social: poco a poco, y casi sin darme cuenta, desfilaron ante mis ojos una gran cantidad de cambios, algunos casi imperceptibles pero que se fueron presentando como una nueva forma de entender lo que en algún tiempo no podía soportar, ya que formaba parte de un espectáculo mayor: las elecciones.

Gradualmente y después de aquella famosa elección para elegir presidente en el año de 1988 y que ya es historia conocida, se fueron dando las condiciones para mi cambio de visión en torno a estos ejercicios democráticos. Hoy vivo nuevamente la experiencia de presenciar una elección en este año 2003 y estoy seguro de una cosa: el voto se respeta y con él podemos decidir el futuro de la patria.

*Lunes 30 de junio de 2003*

Salgo temprano de mi hogar para dirigirme a mi trabajo y no puedo evitar la múltiple propaganda electoral que inunda las calles de la ciudad y me pregunto: ¿Es necesaria? ¿Cuánto dinero invierten en ella los candidatos? Realmente no lo sé, supongo que más de lo que imagino; pero lo que me preocupa no es lo que gastan los partidos y candidatos para mostrarnos su cara más amable. Me preocupa ver que entre la ciudadanía crece un malestar hacia los políticos y sus partidos, no porque sean malos o de plano hayan desfalcado a la nación con sus gastos de campaña (casos escandalosos de robos a la nación se ven con frecuencia, y la mayoría tan campante), sino porque de pronto se convirtió en tema de moda, azuzado por quién sabe qué interés oculto. “Pura basura, pura porquería”, comenta una señora en el transporte en el que viajo, refiriéndose a la evidente ciudad tapizada de propaganda. Yo sólo callo y observo; total, siempre ha habido elecciones y debe haber gastos para solventarlas, y debemos saber quiénes son los candidatos y qué propuestas tienen para gobernar. Esta opinión no la comparten algunos de mis compañeros del trabajo. A la hora de la comida la discusión es buena por las opiniones encontradas y yo me pregunto: ¿En verdad la gente analiza con cuidado sus críticas al sistema electoral que nos rige?

*Miércoles 2 de julio de 2003*

HE VISTO EN LA TELEVISIÓN ALGUNOS DEBATES entre ciertos candidatos que quieren que les favorezca el voto del ciudadano. Hoy un programa nocturno realizó un panel con sus invitados, y las acusaciones que se lanzaron los aspirantes a un puesto de elección popular casi rayan en lo cómico. Mientras miro el susodicho debate y trato de comprender por qué de repente hasta a los artistas les da por querer ser representantes populares, escucho ruidos y risas en el techo de mi casa. Temiendo ser una víctima más de la delincuencia organizada (como pomposamente se le dice), subo con cautela a la azotea y me percató que los ruidos no son en mi casa sino en la calle. Un grupo de hombres se ufana en colocar la propaganda en lo más alto de un poste. Más confiado me acerco a ver su actividad y puedo observar que uno de ellos, un hombre de unos 30 años, tiene dificultad para amarrar un póster ya que éste se le enredó y a tales alturas le dominó el miedo y se aferra fuertemente al poste. A eso se debían las risas de los otros. Por fin el hombre termina su actividad, mientras los otros ya se encuentran trepando a otro poste para seguir pegando la propaganda electoral. Después de un rato, los miro alejarse para proseguir su trabajo. Yo me quedo

meditando sobre lo que acabo de observar; es cerca de medianoche y por los grandes bultos que llevan bajo el brazo, es casi seguro que acaben hasta bien entrada la madrugada.

Ya es otro día, hace un sol radiante y veo el fruto del trabajo de aquellos hombres: tapizaron la calle con el rostro de un candidato que promete que él no va a robar. El rostro mira fijamente y parece decir: ¡Lo juro! ¡Dame tu voto, por favor!

### *Sábado 5 de julio de 2003*

TODO ESTÁ LISTO PARA LA ELECCIÓN; creo que he puesto mi granito de arena. A mis amigos y conocidos les he hablado de la importancia de salir a votar. No me reconozco; hace años, si me hubieran dicho que iba a estar promoviendo la participación ciudadana en las urnas, me habría reído ante tal sandez. Ahora me parece que debemos fortalecer las instituciones electorales con nuestra participación. Este día me reúno con toda mi familia para comer y platicamos sobre nuestras respectivas actividades. Me sorprende al saber que Álvaro, un hermano cinco años menor que yo, participa en la campaña de un candidato de cierto partido. Me alegro, aunque nuestras preferencias sean distintas. Por supuesto que no logra hacerme cambiar de opinión por muy mi hermano que sea. En algo coincidimos: es importante votar. A nadie le conviene que la gente se quede en sus casas. Por la noche me doy un tiempo para reflexionar sobre lo que se espera para el día de mañana. Las críticas a la excesiva propaganda arreciaron en los últimos días y las encuestas hablan insistentemente en que va a triunfar el abstencionismo. Me duermo pensando que mi conciencia está tranquila, he decidido por qué candidatos votar.

### *Lunes 7 de julio de 2003*

“CHILLAN” LOS PERIÓDICOS Y TODOS LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: “Cunde la alarma en la clase política”. “La gente ha hablado con su inasistencia a las urnas”. “Triunfa el abstencionismo”. “Todos tenemos la culpa...”. ¿Qué se puede decir? ¿Cómo decirle a la gente que no votó que está perdiendo una oportunidad histórica para refrendar en las urnas el destino del país? Quiero contarles parte de mi historia. Gritar que el pasado no duerme y que de nosotros depende consolidar esta democracia, tan incipiente y tan débil, pero democracia al fin y al cabo.

Los expertos analizan las causas de la abstención y proponen mil teorías para explicarlas. Una conclusión sobresale entre todas: la población está harta del dispendio de recursos y del basurero que se arrastra tras los procesos electorales. ¿Y el basurero que me tocó contemplar en aquellos no muy lejanos días? ¿Y mi cuerpo magullado? ¿Y mi humanidad denigrada hasta límites intolerables? ¿No asistí acaso al basurero de la indiferencia social? Ante la evidencia, ¿no cambié mi forma de pensar en torno a las elecciones? No tengo más palabras. La oscuridad y el caos siempre están esperando una nueva oportunidad, contaminando nuestro pensamiento y nuestro actuar. Me voy a la cama con cierta inquietud y tengo sueños del pasado. Al otro día me despierto sereno y sabiendo que hay mucho camino por recorrer; que nada está perdido; que los procesos electorales son parte fundamental de nuestras vidas y que todos tenemos que aportar nuestro granito de arena para que cada vez sean mejores. De mí depende que los que me rodean entiendan lo que quiero decir, ya que estoy seguro que más temprano que tarde, la participación social nos llevará con paso firme por la ruta de la democracia plena.



## CÓMO VEN Y/O CÓMO VIVEN LOS CIUDADANOS LAS CAMPAÑAS POLÍTICO-ELECTORALES 2003

Guadalupe Varo Ruiz

“¡AY!, ¡AY!, ¡AY!, ¡AY!”... Me despierta un ruido ensordecedor; luego, me pregunto qué anuncian en la calle, y en ese mismo instante distingo que es el “Chore”, personaje ya famoso en el pueblo por anunciar cuanto se le ocurra, claro, mientras se le pague. Su instrumento de trabajo es un aparato de sonido a manera de altavoz adaptado a una camioneta en la que recorre las calles de la población. Pero esta mañana suena más fuerte que nunca. Hoy lo que se escucha son interjecciones que se entonan en una canción popular, adaptada y con los arreglos necesarios para promocionar a un candidato a ocupar una curul en el Congreso de la Unión. Apenas pasan unos segundos y alcanzo a distinguir lo que se dice en la tonada, ¡qué descaro!, pienso, otra vez el “Nini” anda de candidato, pero ahora empezó tirando la casa por la ventana.

La canción menciona que “¡Ay!, ¡Ay!, ¡Ay!, ¡Ay!, para candidato a diputado federal Javier Guízar, es el mejor, desde Ahualulco hasta Bolaños”. Para muchos de los ciudadanos que vivimos en Ahualulco de Mercado, así como en los 20 municipios más que conforman el primer distrito electoral, en el estado de Jalisco, es desconocido el número de distrito electoral que nos corresponde, y menos sabemos de la conformación del mismo, pero parece que en este proceso electoral Javier Guízar se propuso impartir unos cursos de geografía electoral a través de esta canción a la vez que se promociona como candidato.

Así, con tanta algarabía, transcurre la mañana. Hoy se festeja el Día del Niño. La calle se encuentra llena de gente, sobre todo de niños, esperando a que pase el “Chore” porque viene regalando dulces. Pero al llegar la camioneta del sonido se dan cuenta que no es cierto, que los dulces vienen muy detrás en otros vehículos, que además traen los personajes de Disney; es entonces cuando pueden ver de qué se trata: es una caravana de priístas que hoy inician sus campañas políticas y que toman a los niños como tema principal para sus campañas. Al salir la gente de su casa se topa con los candidatos, quienes muy amablemente saludan, reparten dulces, juguetes, banderines con dibujos infantiles que tienen como leyenda “si yo fuera adulto votaría por los candidatos del PRI”. Las personas de este barrio popular se alegran. Pareciera que es Navidad y que un Santa Claus reparte juguetes y buenos deseos. Pero no, la realidad es otra: quien encabeza el pelotón es Javier Guízar, candidato a

ocupar la diputación federal, y le siguen los candidatos a la diputación local y a la Presidencia Municipal.

Un poco preguntona, cuestiono el porqué en estas fechas están haciendo campaña para la elección local, a lo que una persona que se encuentra en la caravana me escucha y da respuesta a mi inquietud: “Es que la elección va a ser concurrente, el seis de julio se elegirán diputados federales y locales y autoridades municipales. Lo anterior se fundamenta en un acuerdo que realizaron el IFE y el Consejo Electoral del estado para realizar la jornada electoral el mismo día y en las mismas casillas, con el fin de ahorrar gastos en los procesos electorales”. Después de esta respuesta tan amplia, mi duda quedó aclarada.

Volviendo a Javier Guízar, se trata de todo un caballero e ingeniero y diputado local con licencia a quien parece que no se le puede negar nada: “¡Claro que sí!”, exclama la gente cuando él pide que voten por los candidatos del tricolor. Una vez que la caravana pasa, siguen los comentarios en torno al candidato estrella. Una señora dice: “¡Es tan guapo!”, mientras que su comadre completa: “Es tan amable y simpático”; y por último, la que trabaja en la tortillería: “¡Y es de aquí, tenemos que votar por él!”.

\* \* \*

PASAN LOS DÍAS SIN QUE ME DÉ CUENTA de ello; ¿qué fecha es hoy?, me pregunto. Reviso un calendario y me entero que ya es ocho de mayo. Las campañas políticas están a todo lo que dan, en las calles, en la televisión, en la radio y en todos los lugares inimaginables como lo es el templo católico que pocas veces frecuento, pero que esas veces que he asistido a la misa dominical me he dado cuenta que ahí también están presentes las campañas. A estas fechas me resulta molesto hasta escuchar el nombre de los candidatos, el perifoneo se ha intensificado notoriamente, se escuchan los anuncios cada cinco minutos. ¿Por qué será tan molesto para mí escuchar los anuncios de las campañas políticas? Lo medito, lo reflexiono y después de unos minutos doy respuesta a mi interrogante. Ahora entiendo, me digo, llevo casi once años escuchando el nombre de la misma persona: Javier Guízar como candidato a diputado, dos veces ha ocupado un lugar en el Congreso local y una vez en el federal, siendo ésta la segunda candidatura para ocupar una curul en el Congreso de la Unión, y en suma cuatro trienios, ¿qué no hay más gente capaz?, vivimos en un distrito muy extenso geográficamente, el más extenso de Jalisco, y resulta absurdo que se proponga una misma persona durante once años para ocupar un cargo que podría ocupar cualquiera de los miles que vivimos en el distrito.

Tal vez sea por las características físicas del candidato “estrella” –que es como de telenovela: guapo, simpático, agradable, caballeroso, amable y una

lista interminable de adjetivos calificativos—, que el pueblo lo apoya con su voto. Los campesinos, porque los ayuda “mucho” a gestionar programas y créditos que de todas formas, sin que él interviniera, les hubieran llegado los recursos. Los comerciantes, porque Javier, mejor conocido como el “Nini”, es yerno de “Chuta”, el dueño de la tienda más surtida del pueblo y que da más crédito. Así, cada uno de sus simpatizantes tiene una razón “justificada” para votar por él.

No es la simpatía ni la falta de capacidad lo que lo hace tan criticable, sino que es eso... ¿cómo lo digo?... Sinvergüenzada..., no. Ambición..., tal vez. Difícil es describir lo que sentimos muchos ciudadanos paisanos suyos, a lo mejor amigos o conocidos del candidato superestrella, pero algo que con certeza puedo decir es que el coraje y la ira se hacen presentes cuando lo vemos pasar y hacer campaña política, prometer y prometer para sus paisanos y sólo conseguir beneficios para él mismo. “¡Ay!, ¿pero qué beneficios?”, pregunta irónicamente la vecina, ¡si sólo lleva tres trienios como diputado, casi tres años como presidente municipal y los otros tres que se ven venir en la capital ocupando otra diputación federal! ¿Cómo no va a echar la casa por la ventana con el dineral que ha de tener? Hagamos cuentas: nada más de los nueve años que tiene como diputado, pongámosle que gane aproximadamente 70 mil pesos mensuales, serían sólo de su salario siete millones 560 mil pesos; pero sin contar los bonos, aguinaldos, etcétera, ni tampoco los años que estuvo fungiendo como presidente municipal. Con ese dinero que hasta la fecha le hemos hecho ganar, tiene para financiar perfectamente bien su campaña y la de los candidatos locales, sin preocuparse por “detalles”.

Efectivamente, lo que él ha percibido por representarnos ante la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión, por una ocasión, y en el Congreso local dos veces, es una cantidad que hasta escrita en papel se nos hace exorbitante, porque lo que “Nini” gana en un mes la mayoría de sus paisanos lo ganamos en dos o tres años, y si bien nos va, levantándonos a las cinco o seis de la mañana para empezar a trabajar en cuanto sale el sol, en jornadas de ocho o diez horas diarias, sacrificando muchas cosas, a veces hasta la comida. ¡No es justo! Si “Nini” no deja el lugar para otro, por lo menos que no desperdicie tanto dinero en campañas y en cosas que se convierten en basura y hasta contaminación. Resulta impresionante salir a la calle, caminar diez pasos y ver propaganda de “Nini”, dar vuelta en la esquina y otra vez propaganda de “Nini”. Ahualulco es un tapiz de Javier Guízar, sus fotos aparecen en todos lados, en la tortillería, en el mercado, en la panadería, a donde sea se le ve. Al salir a carretera es lo mismo, en cada poste de la red telefónica y eléctrica que van de un municipio a otro, no hay uno solo sin la foto de nuestro candidato; no he recorrido los 21 municipios, pero sí aproximadamente diez, y en todos es igual, ¡cuánto dinero! Mejor

sería que por cada foto, por cada cartel, por cada manta, por cada carta personalizada que aparece por la mañana debajo de la puerta de nuestra casa, apareciera un kilo de arroz o frijol, o aunque sea un jabón, de esos que “vuelven a la vida”.

\* \* \*

GRAN PACHANGA SE VOLVIÓ A ARMAR el Día de las Madres: comidas por aquí y comidas por allá, todo por “cortesía” de los candidatos: regalos, muchos regalos, desde el tortillero inservible de plástico, hasta el florero con las mismas características. Además, ¡qué ternura!, llegan hasta la puerta de la casa con tremendo detalle: un clavel para la madrecita, junto con la tarjeta impresa con el nombre del candidato y el mensaje de “Vota por mí este 6 de julio”. Eso sí, nada de “corrientadas”: la tarjeta hasta parece de lujo, papel de calidad, diseños de lo más sofisticado, nada de que avergonzarse, nada de mendigues, “que se vea el billete”.

Para estas fechas tan inolvidables, se da a conocer en nuestro Ahualulco de Mercado, orgullosamente jalisciense, la candidata del PAN para ocupar la diputación federal, otra paisana; por eso digo que debería llamarse “Ahualulco de las Estrellas”, porque cómo brillamos con nuestros candidatos. Esta vez la que encabeza al blanquiazul es una dama, una maestra de secundaria, catequista de corazón, que nunca olvidaré. Se trata de Leticia Vázquez; sí, esa maestra de la única secundaria en este pueblo que daba la asignatura de matemáticas, aunque apenas y se sabe la tabla de multiplicar del uno y la del dos (se me olvidada, la del diez también); el álgebra, con sus ecuaciones, es su dolor de cabeza... ¡qué digo dolor de cabeza!, ¡jaqueca!, ¡migraña! Apenas llegaba al salón de clase y nombraba lista, anotaba la ecuación y... ¡tarán!, el dolor llegó y la ecuación ahí quedó.

Lo que sí era perdonable de la maestra era su interés por las inquietudes religiosas de los adolescentes. Ella, sobrada de sabiduría, madurez y espiritualidad, orientaba a todo aquél que se le acercara. Obstinada en organizar retiros espirituales para encarrilar a jóvenes un poquito descarriados, no se daba cuenta que la única descarriada era ella, en todos los aspectos de su vida, el peor, postularse como candidata para una diputación federal. ¿Qué estaría pensando cuando se postuló?, porque no creo que alguien la haya propuesto. Dicen las malas lenguas que nadie en su partido la quiere, pero eso a ella no le interesa, “con que la quiera su mamá es suficiente”. Empeñada en darse a conocer, mandó a imprimir sus fotos muy parecidas a las del otro candidato en cuanto a tamaño, no así en color, calidad y sobre todo cantidad, y esto me consta porque, como ya

dije, vivo en un distrito que abarca 21 municipios y creo que en el único en que se ve su propaganda es en su lugar natal.

Por Dios, ¿qué le estará pasando? Ella vive a dos cuadras de mi casa y nunca la había visto, hasta hoy, y no fue en un mitin político, no, tampoco tocando la puerta de mi casa para invitarme a votar por los candidatos del blanquiazul, no, la vi en la “cenaduría” que se encuentra a media cuadra de mi casa. Sí, efectivamente, con doña Blanca, la del pozole, ahí es donde me fui a topar con la gran candidata Leticia Vázquez. Llegó saludando como cualquier gente, común y corriente –más corriente que común–, con un “buena noche”, acto seguido buscó un lugarcito dónde sentarse, se acomodó bien para ver la televisión y posteriormente pidió su pozolito con un pedacito de oreja. ¡Qué pasividad! ¡Por favor, dónde quedó su dignidad como persona y como candidata registrada para competir por una curul del Congreso de la Unión! Creo que en un pozole con oreja.

\* \* \*

YA ES JUNIO –REFIERO LA FECHA PORQUE resulta importante para un candidato, cualquiera que sea, por la cercanía de la jornada electoral–, pero nuestra candidata como que ni se acuerda del día que vive, apenas y he escuchado un par de veces al “Chore” con un casete grabado con la voz de la candidata diciendo: “¡Hola!, soy su amiga Lety Vázquez, los invito para que este seis de julio voten por mí y por los candidatos de mi partido, gracias”. No sé si se acababa de levantar o la acababan de sacar de una cirugía cuando hizo la grabación, pero de lo que sí estoy segura es que no tenía ni ganas ni la voluntad necesaria para enfrentarse a una realidad que para todos era evidente: tenía como contrincante a un candidato “estrella”, no nada más por su fama de galán, sino por su trayectoria política, su conocimiento geográfico del distrito, pero, sobre todo, por aquello que no todos tenemos: simpatía. Cómo va a ser simpática alguien que ni siquiera desquita lo que se invirtió para su campaña, cuando se la pasa de comadre en lugar de asumir su papel y su responsabilidad como buena ciudadana. No es posible semejante torpeza junta.

Y el pueblo lo comenta: “Ella sabe que va a perder”. Pobre ingenua, porque lo que la gente actualmente quiere es pluralidad en los órganos que nos representan y no “pan con lo mismo”; si a ella le “carburara” el cerebro no estaría cenando su pozolito, no caminando por el tianguis que se pone los jueves, sino que estaría recorriendo los municipios, sobre todo los más lejanos, como los de la zona norte del distrito, la sierra, donde se encuentran las comunidades indígenas, los huicholes, que por sus tradiciones y costumbres se convierten en la parte más difícil para acceder.

Me resulta difícil imaginar cómo fue que se postuló para candidata, y esto no sólo me pasa a mí sino a todos los que la conocemos. Con esa actitud de derrotada antes de tiempo más bien pareciera que en una de esas noches en las que uno sueña cosas feas y tiene las peores pesadillas, ella se vio en el sueño como diputada federal por lo que ahora se empeña en perder la diputación a como dé lugar.

Aquí y allá se habla de lo mismo, de los candidatos y la elección concurrente, toda una prueba que aún no se pasa en nuestro estado, pero que ha dado mucho de qué hablar por la forma en que se hacen las campañas políticas. Son millones y millones de pesos los que se invierten en las campañas; en este rancho bicicletero se ha gastado una gran cantidad de dinero en publicidad, porque aunque no se cuenta con una estación radiofónica en la entidad ni mucho menos un canal de televisión, los candidatos para la elección local, que hacen campaña a la par con los candidatos federales, también mandan sus *spots* a las televisoras que se encuentran en la capital del estado para que los transmitan, sin importarles el precio que tengan que pagar por ello.

Conforme se acerca el mes de julio las cosas se ponen más tensas. Ni a las tortillas sale uno a gusto porque ya le están preguntando: “¿Y por quién vas a votar?”, “¡Hay, no! yo no voto por él porque es bien rata”; otra más menciona: “Yo por él no, porque ni lo conozco”.

Los candidatos de los partidos políticos son personas que durante la campaña electoral se engrandecen, se sienten distintos a los demás, viven en un mundo que ellos mismos crean, pero que no existe. Nunca se preparan para ocupar una candidatura, mucho menos para ocupar un cargo público y jamás para perder la elección. Conocemos de cerca a dos de los candidatos a ocupar la diputación federal, los vemos con mucha frecuencia, por todas partes; sabemos y nos enteramos cómo viven, a qué se dedican, cómo se desempeñan, pero en la cuestión de cómo manejan el dinero nunca sabemos ni vemos nada. La ley que regula las campañas político-electorales tal vez sea muy benévola para con los candidatos. Estoy segura que más del 50% de los mexicanos desconocemos todo lo que esa ley regula pero, ¿por qué si las campañas son financiadas con dinero que proviene del pueblo, no se nos informa, aunque sea de forma somera, pero veraz, cómo se utilizan esos recursos? Será porque para empezar esas cantidades son exorbitantes, además que ese dinero no se emplea en su totalidad en las campañas. Es evidente que muchos de los candidatos ni siquiera invierten el 30% del financiamiento público, porque no hacen campaña política. Algunos, para “taparle el ojo al macho”, mandan imprimir su foto y cuelgan por las calles unos tres o cuatro gallardetes, y con eso aparentan que cumplen ante la sociedad. Jamás se presentan, no ofrecen propuestas, no se dan a conocer, así que, ¿quién vota por ellos? No sé exactamente cuántos candidatos se hayan registrado ante

el IFE para buscar la diputación del primer distrito, sólo conocimos a dos: el del partido tricolor y el del blanquiazul, que son personas nacidas en nuestro pueblo; de los demás, sólo colgó gallardetes el del partido del sol azteca, de quien ni recuerdo cómo se llama. No más, ni uno.

Y a propósito de candidatas, haré referencia de algo insólito que sucedió en nuestra entidad, ya en los últimos días del mes de junio. Por la noche, cerca de las nueve y media, estaba viendo un noticiero local cuando de repente presentaron un reportaje acerca de los candidatos a ocupar las alcaldías de los municipios que conforman la zona conurbada de Guadalajara. Tocaba el turno a Zapopan, y yo muy atenta a las propuestas de los candidatos, sintetizadas en lapsos de 40 segundos, vi y escuché a los que hasta ese momento habían tenido la palabra; terminó el octavo y, ¡cuál va siendo mi sorpresa!: la novena candidata era la postulada por el partido México Posible, la rechonchita, hablantina y un poco locuaz Yuridia Bello, mi ex compañera en la escuela secundaria. Pueblerina de origen, pero ahora ciudadana, muy en su papel, habló de sus propuestas de campaña durante los 40 segundos que le correspondían. Me quedé anonadada sin poder creer lo que acababa de ver, estaba realmente impresionada, ¡cómo es posible que Yuridia sea candidata por un partido político tan poco favorecido por la simpatía de los ciudadanos, y además en el municipio más importante de Jalisco, uno de los más grandes y ricos en todo el país! ¡Increíble!

Lo anterior me dejó pensativa, analizando las acciones de las personas que sin el menor tiento se atreven a postularse como candidatas, sin tener la preparación y la capacidad requerida. Pareciera que estas conciudadanas Leticia Vázquez y Yuridia Bello –no menos atrevidas que Javier Guízar, pero sí poco conocidas– se atreven a creer que la candidatura es una aventurilla más dentro de sus vidas, una “experiencia”, que al fin y al cabo no les cuesta, que bien o mal el dinero que mal invierten se les asigna a través de los partidos políticos que representan.

\* \* \*

ESTAMOS A ESCASOS TRES DÍAS de que se realice la elección. El ambiente se torna tenso en todas partes, la propaganda anónima que aparece a diario por las mañanas debajo de las puertas de las casas no se ha hecho esperar, y su finalidad es desacreditar a un candidato para ocupar un cargo ya sea federal o local. Son simples papelitos escritos en máquina o en computadora, y lo que dicen varía de acuerdo a la persona que se trata de atacar, de agredir (que si la campaña de fulanita de tal la está financiando tal narcotraficante, que la del otro la está financiando el actual presidente municipal, etcétera). Es una guerra sin sentido porque al final nada importa de lo que se nos diga ni de lo que se nos cuente;

el poder real lo tenemos nosotros como electores, y nada ni nadie nos hará cambiar nuestras convicciones. El riesgo es que todos, al final de la campaña, terminemos hartos de tanta propaganda política que sin la mínima conciencia ecológica ensucia las ciudades con toneladas y toneladas de papel y basura. Estamos hartos de escuchar a toda hora los anuncios que nos hacen llegar por todos los medios, hartos de mentiras de los candidatos, de su irresponsabilidad, de que cualquier mequetrefe sea candidato, de que nos traten como seres muy inferiores, de que no recuerden que somos seres pensantes como ellos, y que la única diferencia que tenemos —y que en eso nos llevan mucha ventaja— es la actitud cínica e irresponsable de muchos de ellos.

\* \* \*

LA JORNADA ELECTORAL INICIÓ SIN INCIDENTES graves que resaltar. Este seis de julio es un día tenso, el clima agradable, poco soleado, la gente pasa a votar a la casilla que le corresponde; los medios de comunicación ya iniciaron su programación especial en torno a las elecciones para la renovación de la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión, y aquí, en nuestra entidad, para la renovación del Poder Legislativo y los ayuntamientos, lo que hace más estresante la situación. Todos vivimos más de cerca la elección local, porque tenemos intereses comunes: que si el primo, el sobrino, el cuñado o el compadre están dentro de la planilla buscando una regiduría o ya le aseguraron que tendrá un cargo (“huesito”) dentro de la administración, si es que gana el partido que representan, etcétera. Hasta el mediodía las cosas han estado muy pacíficas, los partidos han entrado en un pacto de civildad... ¡Qué más les queda!

Conforme transcurre el día los nervios se incrementan, y más al acercarse las seis de la tarde, hora en que se cierra la votación en las casillas. Una vez que se cierran comienza el trajín: que si el partido del sol en la casilla de Santa Cruz (delegación de Aqualulco) ya se robó una urna, que si en la otra casilla faltan boletas, etcétera. Interminable es la lista de especulaciones que no se han hacen esperar.

Para las ocho de la noche se rumora ya que de acuerdo a los conteos rápidos realizados en la cabecera distrital, se tiene más del 50% de las casillas computadas y hasta el momento la delantera la lleva el PRI, por lo que la diputación federal del distrito uno la ocupará el ingeniero Francisco Javier Guízar Macías, mejor conocido como el “Nini”. Ni modo, nada qué hacer por parte de la maestra Leticia Vázquez, tan ilusionada que se le veía, cenándose su plato de pozole y caminando los jueves por el tianguis haciendo sus compras. ¡Ay! ¡Qué pesar que no gane la diputación, tanto empeño que puso en la campaña!

A las diez de la noche los priístas ya están festejando el triunfo del “Nini”, las calles se empiezan a llenar de autos, luego se forma una caravana, los vehículos no dejan de sonar su claxon, hay gritos de emoción, el triunfo se huele en las calles. A las once de la noche, todo aquello que minutos antes había sido fiesta y celebración ahora se convierte en velorio. ¿Qué pasaría?, se preguntan muchos, cuando en eso pasan unas personas que vienen de la plaza y comentan que todo se tranquilizó porque el candidato del PRI para ocupar la Presidencia Municipal y sus seguidores dejaron de festejar el triunfo de “Nini”, para acompañar en su pesar al candidato ya derrotado.

Llegó la hora de dormir, y yo pensando en los años más que mi compatriota “Nini” estará fungiendo como legislador, percibiendo un salario más que decoroso. Mientras que él festeja su victoria, muchos la estaremos lamentando, pero también añorando que en los futuros procesos electorales se le dé oportunidad a otros ciudadanos con los equivalentes derechos y obligaciones que la ley confiere, para que se postulen como candidatos a ocupar una curul en el Congreso de la Unión, así como para otros cargos públicos.

\* \* \*

A UN MES DE QUE SE LLEVÓ A CABO la jornada electoral, vuelvo a ese lugar. Sí, se trata de la “cenaduría” de doña Blanca. Llego, me siento y ordeno lo que voy a comer. Apenas pasan diez minutos y llega una familia de cuatro o cinco personas que se sientan en una mesa contigua a la mía. Por la cercanía y por mi interés en la conversación que han entablado entre ellos, me entero que el tema es la campaña política de Leticia Vázquez, curiosamente me percató que son dos de sus hermanas las que están cenando junto con sus esposos. Una de ellas exclama: “¡Ella desde un principio sabía que iba a perder!, y yo también, era como ‘ponerse con Sansón a las patadas’, ¿Cuándo le iba a ganar a Guízar?”.

Lo extraordinariamente sorprendente de su conversación fue lo siguiente: “Nosotros nunca platicamos con ella –dijo la otra hermana–, nunca nos pidió ningún tipo de apoyo, ni siquiera que votáramos por ella, simplemente hizo lo que quiso sin tomar en cuenta a nadie”.

Ahora no me queda la menor duda, en Ahualulco de Mercado –se atribuye su apellido a tan memorable insurgente don José María Anacleto Mercado de Luna–, hoy, a causa de tan grandes personajes públicos como Javier Guízar y otros tan poco conocidos y poco agradables por su falta de tenacidad, perseverancia y sobre todo de responsabilidad como Leticia Vázquez y Yuridia Bello, queda muy en claro que es una localidad en donde existe diversidad, pero que no por eso vamos a dejar de ver y oír mientras se desarrollan las campañas políticas sin sentir lo que debemos sentir como mexicanos.



## PENSAR EL 2003: TESTIMONIO EPISTOLAR A 4 VOCES

Alejandro Villarino Arenas  
Julián Etienne Gómez Baranda

### ADVERTENCIA PRELIMINAR

ANTES DE ESCRIBIR ESTE TEXTO NOS PREGUNTAMOS si nuestra experiencia directa no representaba una pobre muestra de la totalidad de vivencias durante el proceso electoral de 2003. Los riesgos de una presentación exhaustiva saltaban a la vista: fácilmente podíamos vagar en lo superficial, las tipologías, los estereotipos... Decidimos correrlos si con ello dábamos cabida a la excitante pluralidad de la sociedad mexicana. Y lo hicimos de una manera poco convencional, el estilo epistolar, que nos ofrecía suficiente libertad para transmitir nuestra principal creencia: ante una intrincada realidad, toda opinión sobre ella significa un acercamiento, una tentativa, una explicación provisional, una más afortunada que otra por su lucidez y agudeza, pero todas igualmente válidas.

Aunque en nuestro país el acceso a Internet es un privilegio de pocos (estamos conscientes de los ausentes en el relato), dicha tecnología permite que los debates trasciendan las limitaciones temporales y geográficas. Utilizamos el formato de correo electrónico para enfatizar ese fenómeno y tomar ventaja de la interacción –carente en otros medios– que posibilita.

\* \* \*

**Subject:** Bonjour, curiosidad electoral

Date: 20/06/03

**From:** adrianelatrilista@yahoo.com

**To:** david92813@hotmail.com, mitzin.arce@dgsca.unam.mx,  
rcauduro@prodigy.net.mx, enriquecrt@plastimex.com.mx

Estimados amigos:

Estos seis meses en París han sido no sólo de estudio y creatividad sino de reflexión sobre mis encuentros con una sociedad distante que me sorprende y extraña día a día.

Mi mayor sorpresa, sin duda, es la politización de mis compañeros músicos. Me asombra su conocimiento de *les affaires publiques* (como le dicen aquí a la

“polaca”) y la pasión con la que sobre ellos polemizan. Actitud contagiosa, pues ahora leo la prensa con frecuencia y salpico sus discusiones con el humor y la visión mexicana.

Parte de este repentino interés por la situación política me llevó a seguir con expectación las breves noticias de México que los medios franceses ofrecen. Sin embargo, éstas son siempre escasas y siento que, en su intento por traducirlo a parámetros europeos, los corresponsales no reflejan fielmente el sentir de la población.

Por ello decidí escribir este mensaje, en parte para satisfacer mi curiosidad y en parte para construirme, con la ayuda de sus visiones sobre las campañas y el proceso electoral, un panorama de la actual coyuntura.

Espero con ansias sus opiniones.

Saludos afectuosos,

Adrián.

\* \* \*

**Subject:** La fiesta democrática  
**From:** david92813@hotmail.com  
**To:** campana03@groups.com

Date: 22/06/03

Mi buen Adrián:

¡En verdad, cómo has cambiado! ¡Quién lo diría, tú interesado en la política! Seguro quieres conquistar a una francesa militante e informada y crees que pasar como un conocedor te ayudará. Ya en serio, qué chido que te intereses.

Como sabes, en el 2000 un candidato de la oposición ganó por primera vez la elección presidencial (aunque mis amigos de izquierda dicen segunda, por aquello de Cárdenas en 1988). Éstas son, entonces, las primeras elecciones para renovar la Cámara de Diputados en nuestra recién estrenada historia de la alternancia. Antes el Congreso funcionaba como oficialía de partes anexa a Los Pinos y válvula de escape para la oposición; en los últimos años, poco a poco, va adquiriendo mayor relevancia y protagonismo.

El próximo seis de julio hay mucho en juego. El gobierno apuesta a ganar la mayoría en la Cámara bajo dos premisas falsas: 1) la supuesta obstrucción de la legislatura saliente a las iniciativas del Ejecutivo y, 2) la ventaja de presentar el proyecto del cambio en riesgo, de continuar el PAN como minoría en el Congreso. Tal meta me parece inalcanzable por dos razones. Primero, en la sociedad civil hay decepción ante las promesas incumplidas de nuestro presidente (eso pasa cuando se generan tantas expectativas). Segundo, el surgimiento de nuevos partidos hace más difícil que uno solo se erija victorioso ostentando la mayoría

(aunque diversifica beneficiosamente la oferta electoral), sobre todo si tomas en cuenta lo atractivo del programa de los partidos pequeños frente al desprestigio de los tradicionales. Por ejemplo, México Posible ya comenzó a romper tabúes con su propuesta de legalizar la marihuana. Su presidenta, Patricia Mercado, es una activa feminista reconocida por su integridad y coherencia. En las entrevistas se le nota una actitud aliviada, lejos de la solemnidad y la grandilocuencia de nuestros “viejos” políticos. Junto a ella militan académicos e intelectuales de renombre y comprometidos socialmente, individuos de distinta orientación sexual, miembros de diversas ONG’s y todo aquel que aún cree en la posibilidad de una “nueva política”. Igualmente encontramos al partido Fuerza Ciudadana, muy activo entre jóvenes y universitarios. El Partido Liberal Mexicano busca recuperar nuestra tradición liberal. Todos ellos han dejado claro que frente a la inoperancia de los “tres grandes” (PRI, PAN y PRD), pueden erigirse como “partidos bisagra” para la construcción de consensos e impulsar iniciativas sobre lo que aquéllos no se atreven a legislar.

Además estoy súper contento pues en estas elecciones se estrenarán modificaciones a la ley electoral. Con ellas se asegura que ningún género ocupe más del 70% en las listas de candidatos de los partidos. De esta forma se busca combatir la discriminación existente hacia las mujeres en los cargos de elección popular.

Para cerrar, y por cierto delatar mi formación académica, tengo un comentario sobre los medios de comunicación, pero mejor lo guardo para después. Felicidades por tu iniciativa.

Recibe un fuerte abrazo de tu *compi*,  
David.

P.D. Envié una copia a todos para enriquecernos mutuamente. Me tomé la libertad de crear un grupo con nuestros correos y así evitarnos molestias. La dirección es: campana03@groups.com

\* \* \*

**Subject:** Los aguafiestas  
**From:** mitzin.arce@dgsca.unam.mx  
**To:** campana03@groups.com

Date: 24/06/03

Adri:

Gracias por tu mensaje. Espero que mis puntos de vista te sirvan de algo. Trataré de evitar los tecnicismos. A veces las palabrotas nos sirven como para no pensar.

Empiezo por criticar la reforma que David celebra. La acción afirmativa, encomiable en el ámbito de la economía, genera graves distorsiones al aplicarse a la esfera política. Las cuotas de género abren la puerta para que otros “grupos vulnerables” exijan participar en las elecciones a través de tales mecanismos, los homosexuales, los indígenas, los abstencionistas... están subrepresentados. Bajo esa lógica deberíamos elegir a niños como diputados, si queremos velar por sus intereses.

En una democracia representativa aquello que se representa es la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas a través de votos individuales y no sectoriales. Las cuotas no son más que muestras de corporativismo posmoderno, aun así, si mi argumento no te convence, no estoy tan segura de que ser mujer te califique automáticamente para hablar por ellas, como si el representante más idóneo fuera un “tipo ideal” de quien se quiere representar y, tampoco que conozcas mejor los problemas que las aquejan.

También me parece injusto reducir el desencanto de la población a una cuestión de expectativas. En general, es cierto, la sociedad está desencantada con la política, pero en particular la sociedad reclama la ineptitud e inercia del gobierno actual. Para muchos, los cambios resultan ser de forma antes que de fondo. Que la gente sueñe no exime de responsabilidad al gobierno. Presentar las elecciones intermedias como un plebiscito me parece un suicidio. Para empezar, como la composición del Senado no cambiará, la elección de diputados no traerá grandes transformaciones en el escenario político. El enfrentamiento con el Legislativo constituiría una estrategia electoral inteligente si la economía avanzara, si se abandonaran los proyectos neoliberales, si la lucha contra la corrupción arrojara resultados y no sólo encabezados de periódicos, ya que si bien existe colaboración entre ambos poderes, las “grandes propuestas” de Fox han encontrado, por fortuna, oposición en las cámaras, y eso la gente, víctima de la manipulación mediática, lo desaprueba.

Para mí, las inminentes elecciones se encuentran viciadas de origen. Con el escándalo por los casos del “pemexgate” y “amigos de Fox” sin resolver, la legitimidad de las autoridades electorales está puesta en duda; la “chiquillada” de nuevos partidos va de la franquicia familiar al político de ocasión improvisado. Me dan ganas de vomitar al ver que varios de sus integrantes se presentan immaculados y ajenos al sistema cuando en realidad se han beneficiado de él. La política profesional es para políticos profesionales; ni académicos ni mercenarios tienen cabida.

Un beso,  
Mitzin.

\* \* \*

**Subject:** Defensa pragmática de la equidad

Date: 25/06/03

**From:** david92813@hotmail.com**To:** campana03@groups.com

Mi buen Adrián:

No quiero pelearme con Mitzin (ya ves que siempre discutimos sin llegar a nada), pero no puedo dejar de responder a sus críticas.

En México la discriminación hacia las mujeres es un hecho real que debemos combatir con pragmatismo. Sinceramente, no encuentro mejor manera de hacerlo que obligando a los partidos a incluirlas en las listas de candidatos. Además, las cuotas de género se han aplicado ya en muchos países con resultados sorprendentes.

También creo que los políticos han dado pie a que actores, académicos y gente sin carrera política busquen participar en la toma de decisiones. Claro, hay quienes se aprovechan de estas oportunidades, pero pienso que la mayoría es gente comprometida con México que quiere hacer de este país algo mejor. Tendremos que esperar a ver si la sociedad civil les otorga el beneficio de la duda. Por cierto, un amigo que entró a Fuerza Ciudadana me dijo que a ellos les parece que el umbral para obtener el registro es bastante alto y que el dinero que recibieron no es suficiente para entablar una verdadera competencia.

Por último, lo que quedó pendiente en mi mensaje anterior: coincido con los especialistas que subrayan el papel fundamental que jugaron los medios de comunicación en la transición democrática de nuestro país. Hoy por hoy tienen mayor responsabilidad. De las prácticas denunciatorias deben pasar al debate racional y tolerante de los distintos proyectos políticos en disputa (por eso me place encontrar más programas de análisis político en la televisión). Algunos periódicos han dedicado espacios importantes a los aspirantes a ocupar una curul y a discutir la agenda de las campañas y las iniciativas pendientes que heredará la nueva legislatura. Sería sano, para evitar la perversión del dinero, limitar las campañas a los tiempos que por ley tiene el Estado en radio y televisión, pues éstas constituyen una onerosa transferencia de recursos del sector público a empresas privadas.

Un abrazo,

David.

\* \* \*

**Subject:** Democracia de a pie  
**From:** rcauduro@prodigy.net.mx  
**To:** campana03@groups.com

Date: 30/06/03

Estimado Adrián:

Te pido una disculpa por no haber escrito antes, pero sabes bien que en esta época del año los exámenes, las calificaciones y las comidas de fin de curso me complican la existencia.

He leído con atención y sumo interés los comentarios y el debate entre David y Mitzin. Lamento no conocerlos ya que parecen sensatos e inteligentes. Atributos hoy en día difíciles de encontrar, más aún entre la juventud (supongo son contemporáneos tuyos). Por tanto, celebro con gusto este ejercicio de enriquecimiento recíproco que has propuesto.

La tarea que me pides es complicada. Espero no desilusionarte porque no pretendo discutir ninguna reforma ni el papel de los medios. Prefiero darte la opinión del profesor que se levanta todos los días preocupado por su familia y sus alumnos, ajeno a las élites políticas, pero obligado –por mis hábitos seniles– a la lectura matutina del periódico y a escuchar las noticias de la radio (entre el tráfico y las marchas) camino a la preparatoria. Destaco, pues, sólo algunos aspectos del diario vivir que me parecen relevantes.

Recuerdo que hace algunos años el descrédito y la distancia de la sociedad hacia la política era abismal. La gente temía al Estado (nada nuevo para mí, pues la dictadura pinochetista nos tenía acostumbrados a lo mismo). No era sencillo emitir una opinión en contra del gobierno ni encontrar una crítica abierta en la radio o la televisión. Eso ha cambiado. Ahora el disenso es lugar común y la burla el pan de cada día. Creo que es importante percatarnos de algo tan esencial: la libertad de expresar nuestra des/aprobación del gobierno.

Llama también mi atención la trivialización de los mensajes políticos. Las frases: “Quítale el freno al cambio”, “Es tiempo de la esperanza” y “El partido que está de tu lado” resaltan la sustitución de las ideas por la mercadotecnia. Los asesores de imagen y las encuestas reemplazan la elocuencia del discurso y la ideología. Si bien hablar de crisis en la izquierda o derecha es deporte de analistas y expiación de estrategias mediocres, sucede que la gente cambia; los ideales y aspiraciones de antaño no corresponden a los actuales, aunque los candidatos no se percaten de ello. Concedo, sí, la muerte (temporal) de los ideólogos, pues la sociedad no busca ya el consejo de gurús con báculo y programa partidista en mano. Hoy se puede ser feminista y antiabortista, conservador y tolerante, de izquierda y liberal sin problema alguno. Antes de

fidelidad a escuelas y tradiciones nos encontramos con posturas nuevas para nuevas realidades. Negar su complejidad o tacharlas de incoherencias utilitarias es negar la posibilidad de satisfacer las expectativas que crean. Y eso lo hacen tanto políticos como intelectuales/asesores.

Las campañas son vacías hasta el hartazgo. Cuando el público pertenece a los sectores “ilustrados”, los candidatos se pavonean con sus rebuscadas propuestas de reformas estructurales. Mas cuando se trata del “pueblo”, sus arengas caen en el melodrama de telenovela.

Entre abstracciones y banalidades se difuminan las necesidades de los ciudadanos.

Me despido, no sin antes enviarte un cordial saludo y desearte mucha suerte en tus estudios.

Atentamente,  
Rafael.

\* \* \*

**Subject:** Ciudadanos o consumidores

Date: 01/07/03

**From:** mitzin.arce@dgsc.unam.mx

**To:** campana03@groups.com

Adri:

A lo dicho por el profesor Cauduro podemos agregar que sin mensaje atrás la mercadotecnia hace del ciudadano un mero consumidor y de la política una kermés. El subtexto en los *spots* es claro: “Antes de idea, imagen”. El neopopulismo en la “democracia demoscópica” sustituye al pueblo por la muestra estadística y a la voluntad general por el sondeo telefónico. La máxima en los pasillos de las consultorías parece ser: “La única muchedumbre activista es la teleaudiencia”. Con la visión de corto plazo que antepone las preferencias a las propuestas, la viabilidad de nuestras instituciones queda en riesgo y la salud de las campañas se deteriora.

Ahora bien, basta de opinar sobre las opiniones de otros. Me gustaría platicarte sobre el ambiente en la universidad. En ocasiones olvidamos que nosotros, como ciudadanos, formamos parte de las elecciones en múltiples maneras. Introducir nuestra boleta en las urnas es una de ellas, pero no la única. Aquí la polémica es ejercicio diario. Hace poco algunos amigos discutíamos sobre el revuelo que ocasionaron las opiniones políticas de algunos ministros católicos. Todos vociferaban en contra del adoctrinamiento, pero tras sus posturas se asomaba un trato condescendiente hacia los feligreses, como si fueran menores de edad. Admiro su vehemencia pero detesto sus actitudes

incongruentes. Cuando Javier empieza sus peroratas sobre la democracia me encantaría recordarle que se negó a ser funcionario de casilla sin motivo alguno.

Apenas comienza Cristina a hablar del voto razonado y casi me muero de la risa. Nadie sabe que ella decide sus preferencias a partir de la cercanía que tenga su madre publicirrelacionista con los candidatos. Al criticar las campañas, el gobierno o la política olvidamos cuestionarnos. Pasamos por alto preguntas justas pues le tememos a las respuestas. En verdad, ¿qué tan buenos ciudadanos somos? Cada cual exige sus derechos, pero olvida sus obligaciones: nosotros, los privilegiados que podemos recibir educación superior, ni siquiera ponemos el ejemplo. Gritamos consignas, organizamos marchas y protestas, estudiamos a los pensadores políticos radicales, pero en nuestro manual de *progress* no vienen instrucciones de uso para practicar nuestra condición ciudadana con responsabilidad.

Suerte,  
Mitzin.

\* \* \*

**Subject:** Lo banal como política  
**From:** enriquecrt@plastimex.com.mx  
**To:** campana03@groups.com

Date: 03/07/03

Adrián:

Me sorprende tu repentino interés por la política. No te imagino con un periódico entre las manos. ¡Sólo espero que ahora no me vayas a salir político porque sería una gran decepción para papá!

Veo que te has rodeado de gente inteligente y con muchos conocimientos políticos. Les agradezco sus mensajes, pues no conocía la reforma respecto a la equidad de género y mucho menos la falacia de la representación que la sustenta (aunque la verdad, el mensaje de Mitzin me pareció confuso). Me sorprende que tu contagio haya dado a luz hasta llegar a París y no por influencia de tus amigos. Supongo que el comentario de David sobre la francesa es cierto. Si es así, ¡suerte!

Bueno, ahí va mi opinión (no tan informada ni especializada). Para mí, la respuesta es sencilla: las campañas, para ponerlo en tus términos, son una opereta con mucho presupuesto e intérpretes de poca monta. Me explico: a los mexicanos nos sale muy cara nuestra democracia y, hasta hoy, hemos recibido resultados mediocres. Nuestros intérpretes, que Mitzin llama políticos profesionales (aunque yo de profesionales no les veo ni la "p"), son irresponsables, flojos y desinteresados de los problemas reales de nuestro país.

Basta con ver por televisión el Canal del Congreso y algunos reportajes sobre las cámaras para darse cuenta de la baja asistencia de diputados y las nimiedades que discuten.

¿A quién le importa si la UNAM se inscribe con letras de oro en San Lázaro?, ¿a quién le importa qué horario es mejor o si el presidente sale de viaje o no? Sin embargo, también creo que es ingenuo de nuestra parte esperar que las discusiones sean de otro modo si tenemos “diputables”, actores y gente con poca formación académica sentada (¿dormida?) en las curules. No obstante, les pagamos un sueldo altísimo por trabajar sólo cinco meses al año. Por supuesto que hay excepciones, pero desgraciadamente son sólo eso.

Sólo quiero comentar algo más. En Monterrey (no sé si en otras ciudades también) la basura que generan las campañas es excesiva. ¿A dónde van a parar los millones de posters, mantas y propaganda que ponen en los semáforos? Nuestra ciudad parece un periódico mural. No se escapa ni un poste, ni un puente peatonal. ¡Hasta a los autos les ponen propaganda!

De verdad me siento hastiado de la misma opereta cada tres o cada seis años. Mentiras, corrupción, basura y el país... al carajo.

Con cariño,  
Enrique.

\* \* \*

**Subject:** Prudencia y sensatez  
**From:** rcauduro@prodigy.net.mx  
**To:** campana03@groups.com

Date: 04/07/03

Estimado Adrián:

Tras leer los mensajes que enviaron me resulta imprescindible hacer un comentario más.

La democracia es un sistema de gobierno imperfecto (a veces decepcionante), pero dinámico y perfectible. En ocasiones me parece injusto el análisis que hacemos de sus resultados, sobre todo cuando olvidamos la complejidad de los procesos sociales. Somos impacientes –sospecho que por herencia de la modernidad– ante la velocidad con que se producen los cambios y emitimos juicios prematuros sobre sus efectos. Un ejemplo basta: apenas llevamos tres años de alternancia y seis de gobierno dividido; no obstante que el Congreso aún no ha aprendido a ser un poder real y a lidiar con el Ejecutivo, ¡algunos candidatos proponen cambiar el sistema presidencial por uno parlamentario!

Con propuestas y actitudes como ésta, la joven democracia mexicana refleja su inexperiencia y quiere correr cuando aún no aprende a caminar. Tengamos

paciencia y esperemos su maduración para poder evaluarla con justicia y, entonces sí, exigirle resultados.

Por lo pronto, la mejor manera de evaluar a los partidos es con nuestro voto. Es sólo a través de éste que podemos expresar nuestra aprobación o nuestro descontento con las campañas que terminaron la semana pasada.

Hasta pronto,

Rafael.

## AMARGO DESPERTAR (REALITY SHOW Y STRIPEASE ELECTORAL EN EL 2003)

Marina Hinojosa Rivera

NUNCA ANTES LA INFLUENCIA DE LOS MEDIOS de comunicación tuvo tanta repercusión en las elecciones en nuestro país como en las del seis de julio pasado, y nunca antes la ciudadanía tuvo tan poco que ver en la política en un contexto democrático. Esta aseveración, que hizo despertar de sus sueños a los exegetas de la democracia, fue convalidada por los ciudadanos al demostrar que bajo su perspectiva la política del país se encuentra representada por un séquito de políticos imbricados en sí mismos en un juego de intereses políticos y prácticas de corrupción. ¿Cuáles han sido los factores que contribuyeron a que llegáramos a crear la imagen de una política como objeto de consumo, desvirtuando y vaciando sus contenidos? Sin duda, los medios de comunicación han contribuido a la creación de esta imagen actual de la política en los ciudadanos.

Es bien sabido que los medios de comunicación definen lo que es la realidad para muchos individuos, y en la que éstos definen sus actitudes, sus sentimientos, sus formas de relacionarse con sus semejantes y el entorno social, así como sus expectativas más importantes. Esto significa que los medios de comunicación constituyen un referente a través del cual los individuos realizan sus propias reflexiones acerca de su realidad circundante, o bien, sobre sus propias biografías como base de futuros proyectos de vida.

Si aceptamos este hecho, entonces, ¿cuál fue la imagen que percibieron los ciudadanos en las pasadas elecciones del seis de julio, a partir de la cual los medios produjeron una reflexión no deseada de la ciudadanía sobre la política?, y más aún, ¿quiénes fueron los más beneficiados: los partidos, el abstencionismo, los medios? Un ejercicio memorable sobre lo que opinaba la ciudadanía acerca de las campañas electorales previas a las elecciones nos puede dar una idea del malestar generalizado que se gestaba en la sociedad. Para ello, me parece que la mejor manera de expresar ese sentir ciudadano es reproduciendo las conversaciones que tuve con las personas con las que convivo cotidianamente. Incorporo a la vez mis propias reflexiones, ahora que han concluido los comicios.

## ENTRE LAURA ZAPATA Y “LA CHIVA”

IBA A BORDO DE UN TAXI RUMBO a la estación Balderas del METRO y, como ya es costumbre de algunos taxistas de realizar las funciones de psicólogos o de consejeros matrimoniales, el chofer inmediatamente me abordó con una conversación en forma amable y amena. Me preguntó si ya salía del trabajo e iba a mi casa a descansar. Le respondí que no, que me dirigía a recoger mi credencial de elector. Y ese fue el punto de controversia de la plática.

–Entonces, ¿usted va a votar el seis de julio? –me preguntó.

–Tal vez –respondí.

–¿Y usted a quién le va?

–¿Cómo que a quién le voy? –reviré.

–Ajá, o sea, al PRI, al PAN o al PRD...–me dijo. En realidad, con frecuencia el ciudadano mexicano se inclina por los partidos políticos de la misma manera que simpatiza con su equipo de fútbol preferido.

–¡Ah...! –contesté–. Pues fíjese que aún no me decido, con eso de que hay demasiada información de las campañas electorales en la televisión que ya ni se sabe quién es el menos peor.

–Sí, ¿verdad? –prosiguió el taxista–, yo la verdad ni sé quiénes son algunos que aparecen como candidatos. Es más, no conozco a todos, sólo a los más renombrados o que han causado polémica y usted sabe que para lograr eso es porque alguna acción escandalosa han de haber cometido. Fíjese nomás: nos dicen que tenemos que estar bien informados de las próximas elecciones, lo que significa que debemos saber la cantidad de puestos por los que se va a votar, y además conocer a los delegados, diputados locales y diputados federales. Luego, conocer los partidos que compiten por esos puestos, y si a eso le agregamos estar al tanto de las ideas, personalidades y propuestas de cada uno de ellos, tan sólo en el D.F. eso significaría conocer ni más ni menos que a 33 personas distintas... ¡Mmmmttaaaa! ¡Imagínese! Como si con los problemas que tengo a diario no fueran suficientes como para tener tiempo para razonar debidamente por quién vamos a votar. Cómo quieren exigirnos, ¡no, pos no!...

–Es cierto –afirmé–. La facultad de decidir por quién votar parece quedar en manos de quien posea las cualidades para hacer más atractivo su mensaje en la televisión, ¿no cree usted así?

–Eso sí –replicó–, con eso de que ahora hasta los actores quieren ser políticos, ¡ya ni la amuelan! Está como el caso de la actriz, esa que secuestraron y ahora quiere aprovechar la popularidad que logró con todo el escándalo que armó para, ahora sí, lanzarse “a la grande”.

- ¿A quién se refiere? –pregunté.
- La tal Laura Zapata, ¿no me diga que no la conoce?
- ¿La que sale en las telenovelas? –pregunté otra vez.
- ¡Ándele!, esa mera. Por ejemplo, ella siempre representa el papel de la villana en las telenovelas. Pero de ahí, a ser candidata, ¿usted cree que ella tiene mucha experiencia para la política? A ver, ¿a poco usted sabe cuáles son las propuestas de ella para la ciudad?, ¿cómo va a combatir la inseguridad, la pobreza y el desempleo? ¿Qué sabe ella de democracia, si toda su vida se ha desenvuelto en Televisa? No me extrañaría que después llevara al teatro la historia de su secuestro.
- Bueno... en eso tal vez tenga un poco de razón...
- ¡Pos clarín! En ese caso mejor votaría por *La Chiva* de *Big Brother*, por lo menos enseña la nalga y nos abre su... corazón a todos, ¡jajá jajá...!, y así le puedo decir de varios más. ¿Usted qué opina?
- Mmmm..., la verdad, no me había puesto a meditar sobre ello.
- Y no solamente ella sino todos los demás bola de actores; para mí, los medios nos quieren imponer manipulándonos para que simpaticemos con ellos. Yo por eso creo que ni a quién irle de verdad. Mejor no voto y hago como que fue un empate, ¿no? Ya llegamos mire...
- ¿Cuánto le debo?
- Son 27 pesos... gracias, y a ver cómo nos va el día de las elecciones, ¡cuídese! ¡Ah!, y no se olvide peinarse antes de tomarse la foto... jeje jeje...

Con esta plática pude comprobar que a la par de una conciencia cívica sobre los valores democráticos prevalece una lógica parasitaria en detrimento de dichos valores y convicciones morales, y en ello los medios, a mi juicio, han potenciado esta situación: la política convertida en objeto de consumo al estilo del mercado, la ignorancia ciudadana como principal acción dirigida para la toma de decisiones, la anulación de la autonomía racional por la fabricación de preferencias y necesidades artificiales, la disolución de identidades políticas, etcétera. Y si tomamos en cuenta las enormes cantidades de dinero que se derrochan para las campañas electorales, el asunto empeora.

## ¿CALLES DEL PUEBLO O DE LA PROPAGANDA ELECTORAL?

POSTERIORMENTE, AL DIRIGIRME HACIA el módulo de atención del IFE me encontré en el camino a una vecina amiga mía, quien venía acompañada por su madre, que también iba a tramitar su credencial. Después de un saludo cordial retomamos el

paso. Les comenté sobre la conversación que había tenido con el taxista, lo que dio lugar a la plática siguiente:

- De verdad te digo que basta con que mires a tu alrededor y te das cuenta de la basura de las campañas políticas –expresó mi amiga.
- ¿Cómo qué? –agregó su madre.
- Pues no hay más que mirar el abigarrado panorama lleno de propaganda electoral colgada en los postes, en las bardas, pegada en las cabinas de los teléfonos públicos, en los espectaculares... ya ni el nombre de las calles se puede ver, ¡miren! (señalándonos hacia una de las esquinas de una calle), ¡qué grotesca se ve aquella barda tapizada de propaganda electoral, que ni siquiera se distingue de qué partido se trata...!
- Es cierto –le comenté–, ahora es cuando de verdad valoro las pinturas de los grafiteros en las bardas.
- ¡Da lástima ver tanta propaganda tirada en la calle...! –agregó mi amiga.
- Y ahí está el dinero de la gente que paga sus impuestos... –interrumpió la madre.
- ¡Exacto jefaj, ¡mira!, hasta mi mamá comprende eso, y conste que ella no sale de sus “taranovelas” o del fútbol cuando está con mi papá...
- ¡Ay, cómo crees hija...!
- Bueno –continuó mi amiga–, pero lo peor es que es dinero mal gastado en los partidos pequeños, nuevos, o de “la chiquillada” como los bautizó el Diego Fernández de Cevallos... a ver, ¿qué representan esos partidos para la opinión pública?, por ejemplo, ¿qué representa el llamado Partido de la Sociedad Nacionalista? ¡Naaaaada...!, ¿qué representa Convergencia y vote por el naranja? ¡Naaaaada...! ¿A poco ya se nos olvidó que el PT recibió dinero de Salinas?

En ese momento llegamos al módulo e hicimos los trámites necesarios; nos sentamos a esperar nuestro turno para tomarnos la foto y como la plática estaba “calientita” ..., proseguimos.

- Por ejemplo, manita, ¿qué te dice el nombre de un señor llamado Aboites y otro de nombre Marcelino Castañeda?
- Del primero no sé nada y del segundo... pues... ¿No será pariente de Jorge Castañeda?, jajá jajá... –le contesté algo sarcástica.
- ¡No seas mensa...!
- ¿Entonces? –preguntó nuevamente su madre.
- ¡Pues que sólo los conocen en su pueblo! Los partidos pequeños son una ofensa para la ciudadanía; los dirigen un grupo de ruines que los han

convertido en un patrimonio familiar... que dizque se organizan para representar a la ciudadanía cuando lo que realmente representan es a sus bolsillos con la lana que les da el IFE... y todo para que ni alcancen su famoso 2% para su registro...

–Hija, te hablan ya... ¡ándale, párate! –dijo su madre.

–¡Ay!, ¿cómo me veo, manita?

–Por lo menos, mejor que todas las fotos de las candidatas pegadas allá afuera; igual y mejor voto por ti, jajá jajá...

–¡Vas a ver eh...!

Aunque la plática fue algo austera me quedé reflexionando, y si bien no justificaba las observaciones de mi amiga, sí tenía que aceptar que sus palabras eran sin duda reflejo de lo que gran parte de la ciudadanía opinaba acerca de esos partidos pequeños. Sólo había que tener en cuenta las cantidades destinadas del erario, mil 200 millones de pesos, aproximadamente. Para el Partido del Trabajo cerca de 142 millones de pesos; Convergencia, 117 millones; el Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Alianza Social, 101 millones, respectivamente; Fuerza Ciudadana, México Posible y el Partido Liberal Mexicano, 46,690 millones de pesos cada uno. Y, además, según decían los sondeos políticos de esos días, difícilmente estos partidos podrían alcanzar el 2% de la votación total.

Más que basarse en principios ideológicos y políticos, estos partidos usaban criterios mercadotécnicos y de cálculo empresarial para obtener los mayores recursos en su favor, para lo cual la obtención del 2% del electorado resultaba necesaria para ganarse un lugar en las arcas de la economía nacional. Ejemplo de ello lo representa el Partido Verde Ecologista de México, que se ha asegurado un futuro político-económico de dos generaciones para sus familiares que integran el partido. Como ya se ha vuelto común en los periodos preelectorales, la lucha de las fuerzas políticas por ganar una parte cuantiosa del presupuesto para sus gastos de campaña, ha significado la vergüenza de un país que cuenta con una población de más de 40 millones de mexicanos en condiciones de extrema pobreza. ¿Hay alguna razón para que mi amiga no pensara de esa manera?

## DE BALDERAS A CIUDAD UNIVERSITARIA

DESPUÉS DE REALIZAR EL TRÁMITE PARA renovar mi credencial de elector me despedí de mi amiga y de su mamá y decidí marcharme en METRO rumbo a Ciudad Universitaria, para saludar a mi profesora de tesis. En el trayecto una joven pareja iba sentada frente a mí, leyendo el periódico, muy enternecidos una del

otro, realizando una serie de comentarios que llamaron mi atención. Discretamente y, siendo honesta, con algo de curiosidad, escuchaba.

- Oye “cucha cucha”, ¿ya viste cuánto dice aquí que se van a gastar los partidos políticos en las campañas electorales? (el joven le acercó el periódico, en la primera plana).
- A ver, ¿cuánto?... (ella leyó en voz alta algo parecido a lo siguiente): “... se estima que para la campaña de los 300 diputados, el PAN gastará 600 millones de pesos, el PRI 714 millones, el PRD 282 millones; el PVEM 182 millones, lo que sumando a los partidos pequeños, se obtiene un total de 2, 284’539, 568 pesos ...”. ¡Híjole, gordo!, ¡imagínate lo que se podría hacer con toda esa lana, cuántas casas no se podrían comprar, crear hospitales, escuelas, empleos o por lo menos apoyar a la gente para que cuente con un negocio propio...!
- Pos sí “cucha cucha”, pero no habría bronca si todo ese dinero no proviniera de nuestros impuestos, lo peor de todo es que muchos de esos güeyes que están postulándose para ganarse un puesto político utilizan esos recursos para satisfacer sus fines personales...
- ¡Bueno, gordo, pero no creo que todos sean así!
- Pues para mí, con que sólo uno de ellos peque es motivo suficiente como para no votar por ninguno. Mira, solamente ¿qué me dices de las parrandas del *Pancho Cachondo*?, como si con las babosadas de “Chente” Fox y su Martita no tuviéramos suficiente. Por eso me parece que la mejor manera de castigar a esos güeyes y a sus partidos es no votar por nadie, porque no creo que éstos los castiguen como para dejarlos sin chamba y así sepan qué es lo que se siente.
- Ay, gordo, ¿y crees que eso les afecte en verdad?
- Pues mira, si tuviera un látigo los colgaba de las patas como a los puercos, sin menospreciar a los puerquitos, claro está, y les daba una tanda de azotes en los... bueno, ya sabes dónde. Pero como no puedo hacerlo, ¡pos qué otra me queda! Y así como pienso yo, te aseguro que muchos otros piensan lo mismo; bueno, con excepción del látigo, a lo mejor habrá quien tenga un método más fino.
- No sé, pero me parece injusto que se gaste esa cantidad de dinero cuando mucha gente no tiene ni con qué vivir; es una irresponsabilidad de los partidos y de la política del gobierno...
- Más bien una acción de gandallas, “cucha cucha”...
- ¡Como sea!, pero no me parece ético.
- ¡He ahí las bendiciones de la democracia, para algunos...!

- Bueno ya, gordo, ¡mira!, ya nomás faltan tres estaciones para que lleguemos, ya no hagas corajes, y mejor piensa en cómo vas a gastar tu dinero en mí, ¿okis?
- ¡He ahí las condenaciones de la liberación femenina para otros...!

Cuando la joven pareja se bajó del vagón del METRO, me puse a meditar en su conversación y sobre el problema que estaba de fondo. Cuando los ciudadanos se enteran de las cantidades que los partidos políticos utilizan para sus campañas en radio y televisión, y si a ello adicionamos los casos de corrupción denunciados en los medios sobre el uso ilícito de esos recursos por sus candidatos, se fortalece la idea, cada vez más enraizada en la ciudadanía, que la función de los partidos políticos es, antes que cualquier otra cosa, hacer negocio.

También es cierto que los propios partidos políticos han contribuido al descrédito de su propia imagen pública al entrar en una campaña de desprestigio recíproco, de “dimes” y “diretes”, de la búsqueda afanosa por encontrar las armas ideológicas que puedan perjudicar la imagen pública del adversario político y, con ello, dejar en un plano secundario las propuestas políticas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Los partidos políticos se han dado cuenta que para poder ganarse la preferencia del electorado necesitan alterar sus discursos en la forma infranqueable de los *spots* publicitarios, hundiéndose a sí mismos en argot de la burla del pueblo mexicano.

Esto último lo corroboré con mi profesora de tesis cuando llegué a Ciudad Universitaria, con quien, después de saludarnos calurosamente, me fui a comer.

## ¡Y EL PREMIO A LA MEJOR FRASE ES PARA...!

DESPUÉS DE PLATICAR SOBRE OTROS ASUNTOS, era muy obvio y previsible que debido a nuestra formación académica involucramos en la conversación el tema de la democracia, las campañas de los partidos, las elecciones y la influencia de los medios de comunicación.

- Es cierto lo que me acabas de platicar... –expresó mi profesora–. En el transcurso de esta semana también yo he comprobado cierta apatía generalizada de la población hacia los partidos políticos y sus campañas en la televisión y la radio, y no se diga, más aún, hacia la forma en que sus candidatos manifiestan sus mensajes... que la verdad, aquí entre “nos”, ¡están para chillar o para morir de la risa!..., ¡hay algunos que yo no sé de dónde sacan tanta pend...!

- ¿Tú crees que esta forma de proceder en verdad llegue a tener efecto en el electorado como para “despertar” una conciencia cívica y participativa?  
–pregunté muy cándidamente.
- Mira querida, los que supuestamente nos dedicamos a estudiar estas cosas nos dividimos en dos grupos: por un lado, los que para mí son los “optimistas”, que aún tienen fe en la buena voluntad del electorado y que piensan que las cosas suceden por una relación de causa y efecto, y que los ciudadanos son una tabla rasa en la que se pueden grabar los valores cívicos y democráticos sin resistencia alguna por parte de la voluntad del individuo; en ese caso, mejor que clonen seres humanos perfectamente cívicos y democráticos y asunto resuelto... Y por otro lado están los escépticos, entre los cuales me ubico yo, que opinan que los problemas no se resuelven con un simple cambio de mentalidad en los ciudadanos, sino que se requiere *algo* más que educación cívica; si la cosa fuera así de sencilla pues seguramente mañana veríamos un nuevo país sin ningún conflicto y seríamos la envidia de otros países. Pero creo que hay tomar en cuenta otros riesgos, por ejemplo, lo que implica hablar de política en el lenguaje de los medios de comunicación...
- Ajá, lo mismo venía pensando yo en el camino, y creo que en el futuro ése será el tema primordial de las campañas políticas –le dije.
- Claro, los mismos discursos políticos se pueden deformar en una comedia debido a la competencia atroz entre los partidos por ganar el voto ciudadano... mira, aquí en el periódico que leía por la mañana me interesó este artículo sobre las principales frases de los mensajes de los partidos que han estado saliendo en los medios de comunicación (que después me facilitó para recrear la plática en estas reflexiones). Ahí te van algunos de ellos, a ver cuál de todos te es más familiar, fíjate: PRI: “El PRI está de tu lado”, ¡pues claro!, ¡después de 70 años como chingaos no va a ser así!; PAN: “¡Quítale el freno al cambio!”, estos quiméricos creen que su frase aún está de moda y que puede pegar... el otro dice así, PRD: “La fuerza de la esperanza”, o bien, “Es tiempo de la esperanza”, estás de acuerdo que toda esperanza es una promesa, y como tal puede o no ser cumplida, a menos que sea la esperanza de sus candidatos..., ¡sólo hay que ver la cursilería de Rosario Robles cuando le sopla al logotipo de su partido que está en su mano y éste se convierte en flores amarillas!, pero bueno, prosigamos... PVEM: “La fuerza joven del México de hoy”, teniendo como estampa principal al “niño verde” y su ejemplar familia, y a quien no me extrañaría que sus *fans* lo nominaran como el próximo Luis Miguel de la política...
- No le hagas, ¡imagínate si llega a presidente!, ¡Dios nos libre...!
- Además –agregó–, ¿no has escuchado el anuncio en la radio que dice:

- “Llamé a las oficinas del Verde y luego luego conseguí chamba”?, ¡ahora resulta que la hemos “cajeteado” todo este tiempo con las políticas de empleo!
- Bueno... ¡seamos parejos con todos! –continúa leyendo–, PT: “El PT es para todos”, ¿como lo fue para Salinas de Gortari?, CONVERGENCIA: Naranja, naranja, la nueva forma de tomar partido”, ¡éstos si ya ni la chin... con su ridícula cumbia musical!, ¡me asombra su ideario profundo y su análisis objetivo de las necesidades del país!
- ¡Jajá jajá, ¡te pasas! –me reí a carcajadas rigurosamente.
- ... Partido de la Sociedad Nacionalista: “Sólo para nacionalistas”, éstos, aparte de soñar todavía con el viejo nacionalismo en tiempos de globalización, se parecen más a los chauvinistas; Partido Liberal Mexicano: “Vota mejor, vota PLM”; Fuerza Ciudadana: “Tú eres Fuerza Ciudadana”... pues... ¡qué más podemos decir!, sin palabras... Esto nos deja ver que las campañas electorales las ganará no el partido que demuestre sentido de justicia, claridad de propósitos, profundidad de oratoria, mayor convicción, sino aquél que tenga más recursos financieros y cuente con un equipo de publicistas que puedan convertir al candidato político mediocre y mezquino, en un genio y héroe; o que un probado cínico sea todo un santo sin mancha alguna; o bien, en este caso, que las frases pudrientas las conviertan en frases de oro. Pareciera que entre todos nos dicen: “¡Apiádate de mí, oh, gran elector!”; “¡por favor, evita que me quede sin hueso...!”.
- Mmmm..., ¿y el premio para quién sería? –inquirí.
- ¡Ay, corazón!, eso se sabrá el día de las elecciones, pero por lo pronto disfruta del *show* del teatro Guiñol, ¡jajá jajá...!, ¡ándale!, ¡a comer que me muero de hambre...!

Por la noche, al llegar a mi casa a descansar, me puse a ver las noticias en la televisión y como era de esperarse, comenzaron a desfilar los comerciales sobre las campañas electorales que, para mí, no eran más que una comprobación de todo lo que escuché en el transcurso del día sobre la situación de tales campañas. Efectivamente, éstas estaban declinando en una brusquedad que desnaturalizaba el contenido de los mensajes: por ejemplo, debido a la inseguridad y violencia habitual que se vive en la capital, el PRI abogaba por la aprobación de la pena de muerte, para lo cual en los *spots* televisivos utilizaban la dramatización de los testimonios de las víctimas de los secuestros para así buscar provocar la indignación de la sociedad, o bien, el *spot* de los delincuentes festejando en común su botín burlándose impunemente de la efectividad de los elementos de seguridad pública capitalina; en una palabra, lo que nos presentaban era un mensaje dirigido más a la incitación del miedo y a que la ciudadanía actúe de

forma visceral, que a la reflexión deducida y sin coerción. O bien, en otros *spots* se hacía utilización “madrugadista” y oportunista de figuras políticas como Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador, y que no eran sino expresión de la burda realidad de las campañas políticas.

## EL RETORNO DE LA CHI-CHI-TI-BUM

MIS HERMANOS SE ENCONTRABAN en la sala viendo un partido de fútbol en la televisión, y sus gritos de euforia no me dejaban dormir, así que me paré a la cocina a prepararme algo, por lo que tuve que pasar por donde estaban y me senté con ellos un momento.

–¿Quién juega? –pregunté.

–El poderoso Atlas, mi reina –contestó Joel, uno de mis hermanos.

–¡Ah, qué interesante!, ¿no hay otra cosa mejor? –respondí.

–¡No empieces, eh!, que cuando mamá y tú ven sus telenovelas ahí sí ni quién les diga algo, ¿verdad? –alegó Michelle, mi otro hermano.

–¡Para tu información yo no veo telenovelas para suicidarme las neuronas, como tú comprenderás...!

–No entendí “carnal”, ¿qué me quiso decir ésta? –inquirió Michelle.

–Pos que eres güey... –contestó Joel.

–¡Cálmate, eh...!, tu serás muy culta, ¿no?

–¡Bueno ya dejen ver el partido! –insistió Joel. Pocos minutos después, el momento esperado...

–¡Tira güey, tira...!

–¡Gooooo!!!!!, ¡tómela desgraciados...!, ¡yaahooo...! –gritaban los dos al tiempo que brincaban sobre el sofá.

–¡Órales!, ¡mira lo que está saliendo en la “telera”! –dijo Michelle con la boca entreabierto y con cara de bobalicón. Para mi sorpresa, en el momento en que se había anotado el gol las cámaras de televisión hicieron una toma del público festejando en el estadio y en medio apareció lo más bajo de las tosquedades.

–¡Qué vieja más buena...!, ¡mira no más esas cosotas...! –exclamó Joel.

–Relájate mi chavo, es sólo la imagen virtual de una chava anunciando una propaganda electoral, ¿qué le ves de más?... –preguntó Michelle.

–¿Cómo que qué?, ¡nada más mira esos enormes senos semidesnudos que casi le llegan al suelo!, y... ¡mira la forma en que se mueve de un lado hacia el otro...!

- Sí... pero... ¿qué dice en su pecho?... dice PT. ¡Estos cuates ya ni la chin..., en serio...! –replicó Michelle con sarcasmo.
- Sí “carnal” –dijo Joel–, pero te confieso que si así está la candidata, pues la neta yo sí voto por ellos... es más, así deberían salir todas las candidatas de ahora en adelante en lugar de perder el tiempo con sus discursos aburridos de política, ¿a poco no?...
- No digas estupideces güey... bueno, pero eso sí, ella me recordó a la *Chichi-ti-bum* del Mundial del 86, Ahhh!!! –suspiró Michelle–, ¡vamos a esperar a ver si anotan otro gol!, ¡a lo mejor sale de nuevo, pero ahora con tanga!, ¡ya se me hizo agua la... boca! jajá jajá...
- ¡Son unos idiotas...! –dije, y me marche molesta.

En realidad, durante estos meses previos a las elecciones no se habían visto campañas electorales en la televisión, sino programas al estilo de *talk shows* de altercados entre el PRI, el PAN y el PRD y los demás partidos, y cuyas propuestas se parecían más a una competencia comercial de refrescos de cola.

Me fui a la cama pensando que las próximas elecciones no parecerían un ejercicio de democracia sino más bien un espectáculo previo a un partido de fútbol. Para los medios de comunicación lo más importante no sería motivar la participación ciudadana, sino el mayor *rating* que pudieran sacar a los tiempos electorales. Lo atractivo para el ciudadano común no consistía en el intercambio de ideas o de proyectos de los partidos, sino en el escándalo, el ruido, el *show* que pudieran suscitar. No había contenidos, sólo fogosidades y porfías. Sólo me quedaba esperar el tan anhelado día, pues en última instancia me di cuenta que yo misma me había envuelto en la expectativa consumidora de la dinámica de los medios.

## 7 DE JULIO

¡QUÉ AMARGO ES EL DESPERTAR DE UN PAÍS después de haber soñado con el progreso! Las elecciones demostraron la calidad de las campañas políticas de los partidos políticos del país; el abstencionismo privó frente a lo que se esperaba. Aunque se pudiera decir que los mensajes efectuados por el IFE y los partidos a través de los medios para promover la participación ciudadana tuvieron un efecto positivo al haber llegado a la mayor parte de la población, al final la ciudadanía terminó alejada, debilitada y cansada por la saturación de temas electorales.

Un hecho es cierto: en la actualidad México cuenta con más ciudadanos que en el siglo anterior, pero eso no significa un avance progresista. La ciudadanía de hoy es más contradictoria, flexible, amorfa y desconfiada. Ciudadanos

amorales, acívicos y demandantes coexisten con ciudadanos participativos, creativos y militantes de la política. Ésta es la forma en que hemos transitado de un régimen a otro, mostrando las virtudes y debilidades de nuestra democracia. Si el aspecto positivo de la participación ha sido el voto como instrumento confiable y eficaz para una transición sin violencia y legítima (para lo cual fue necesario desplegar una enorme campaña de información sobre su importancia), en el lado negativo esa misma información ha terminado por socavar a la ciudadanía acarreándola a la curiosidad propia de la política como espectáculo.

Desde la perspectiva de los medios de comunicación, la política adquiere la misma atracción que un juego de apuestas o un partido de fútbol. Lo espectacular, la frase del día, la broma de la semana, se convierten en el principal contenido de la política. Y los candidatos realizan todo un *striptease electoral* entre disputas, ataques e insultos personalizados para ganar la preferencia y simpatía del electorado. Y la contienda tiene lugar desde que amanece hasta que anochece, la información va de aquí a allá, sin límite alguno, y el ciudadano se ve a sí mismo desbordado por ella para que, en el desenlace y abatido por la saturación de mensajes sobre lo electoral, quede en la indiferencia pura. Si además añadimos la imagen que los medios han hecho de la política en nuestro país (abuso de poder, despilfarro de recursos económicos, corrupción y campañas paupérrimas), no sería extraño que la política fuera vista como un casino bajo la creencia de que los ciudadanos reaccionan ante la oferta del juego.

El ciudadano que pudimos observar en las pasadas elecciones se parece a aquel individuo que, sentado frente a su televisor y empachado por una gran cantidad de canales televisivos, presiona intermitente el botón de su control remoto, pasando de un programa a otro, de información incompleta a otra, y así sucesivamente hasta que, obligado a seleccionar uno que cubra sus expectativas, termina fatigado y opta por apagar el televisor, quedando en un *impasse* de indiferencia.

Y hablamos de sujetos educados e informados, más aún si nos referimos al Distrito Federal donde no podemos decir que la apatía generalizada es mero producto de las desigualdades sociales en los desfavorecidos por las políticas económicas. No se trata de un fenómeno referido a clases o sectores sociales. El problema es más complejo. Hablamos de una indiferencia generalizada que está creando una nueva forma de identidad y conducta en la mayoría de la población mexicana en la que los medios y los líderes políticos han desempeñado un papel determinante. Pero no es una indiferencia basada solamente en el escepticismo absoluto, sino es una indiferencia caracterizada por la necesidad de *seleccionar* entre una multiplicidad de alternativas. Y una de esas selecciones puede ser precisamente la de no participar, descargando al individuo de la responsabilidad de tomar decisiones ante una realidad compleja y saturada de información.

La imagen de las elecciones pasadas en los medios de comunicación refleja muy bien esta situación. El riesgo que se corre para los que aún mantienen la esperanza de consolidar una ciudadanía con convicción cívica es que los partidos políticos terminen por adoptar esta forma de hacer política. Si tal fuera el caso, entonces para evitar el abstencionismo la empresa sería no “convencer” sino “persuadir” a la ciudadanía, tal vez al estilo de programas televisivos como *Big Brother* o *Teletón*, puesto que éstos últimos han demostrado ser una manera distintiva de movilizar a la ciudadanía. Las consecuencias de esa medida pondrían en jaque los fundamentos mismos de la democracia.

Aún tenemos tres años para evitarlo, aún es posible. ¿Qué es la democracia sin el oír de la voz ciudadana? No triunfará la democracia si no nos vislumbramos en un proyecto a futuro. Nuestros hijos heredarán nuestras virtudes y defectos. Heredarán lastres y habilidades. Por eso aún es tiempo, el verdadero ciudadano mexicano está por construirse.



# CÓMO VEN Y/O CÓMO VIVEN LOS CIUDADANOS LAS CAMPAÑAS POLÍTICO-ELECTORALES 2003

Marco Antonio López Baca

## I

¿CÓMO VIVEN LOS CIUDADANOS LAS CAMPAÑAS político-electorales de 2003? Depende qué postura adopte el ciudadano; una es la activa, como el caso de doña Ligia Ruz.

Doña Ligia es una maestra nacida en Mérida, Yucatán, que laboró en escuelas primarias de zonas rurales del estado de Tabasco y que se jubiló después de haber enseñado durante 30 años. Ella aún es muy fuerte y creo que eso es lo que la animó a apoyar al Partido Acción Nacional (PAN) en su campaña para las elecciones de 2003. Y es que es increíble cuántas personas pueden conocer a un solo profesor de primaria, tal vez por esa razón ella era la encargada de visitar casa por casa el distrito en el que había tenido más influencia debido a tantos años de dar clases a varias generaciones. Su tarea constaba de una rápida entrevista con las personas en edad de votar y de una exposición de las propuestas del plan de trabajo que ofrecía el candidato que ella apoyaba. A la profesora le pagaban algún dinero por esta tarea, pues como dice, “un dinerito extra no está de más para nadie”. Creo que la misma opinión tenían los 500 ciudadanos que limpiaban las avenidas principales de Mérida, vestidos con playeras del PAN y haciendo algún tipo de precampaña, pues esto fue en el tiempo del desastre que ocasionó el huracán Isidoro.

Y precisamente sobre el huracán, la maestra cuenta que la entrega de las despensas para los damnificados que enviaron agrupaciones civiles, escuelas y, en general, la sociedad de todo el país, estuvo condicionada respecto de la filiación política que tuviera cada persona.

La precampaña fue un éxito, la ciudad estaba limpia después de un mes y medio de haber pasado el desastre, y el héroe del episodio era inminentemente un partido político; ello sirvió como antesala para que durante la campaña de 2003 se realizara una serie de composturas en las avenidas, calles y casas que aún quedaban dañadas, poniendo mayor atención en atender a aquellos ciudadanos que no estaban inscritos en un padrón que registraba a los simpatizantes del partido y los posibles votantes. De este modo quedaban a la luz los ciudadanos en los cuáles poner más atención.

Entonces, existe esta clase de ciudadanos que viven activamente las campañas político-electorales ya que encuentran en ellas una forma más de aumentar su ingreso económico, aunque hay otros que dependen enteramente de las campañas, como es el caso de la familia Domínguez, integrada por doña Tere, sus cinco hijos y su esposo, don Carlos, quienes viven en la avenida Los Patos, Chimalhuacán, Estado de México, y esperan la campaña para colaborar con el candidato en turno; de hecho, toda la colonia, de nombre Organización Popular, está a disposición de cualquier partido, si éste cumple con las peticiones del líder de la organización llamada “Antorcha”. Por ejemplo, para las elecciones del año 2000 en el municipio de Chimalhuacán, el “precio” que se puso por el apoyo de esa organización fue de 68 hectáreas de terreno para la construcción de viviendas para los nuevos colonos, miembros de la organización, así como la aceleración de obras de pavimentación y todos los servicios públicos en esta zona.

En cuanto a la familia Domínguez, no sólo ganó su terreno sino que además durante todo el tiempo de la campaña no se preocupó por conseguir trabajo, pues sus integrantes se dedicaron a pegar calcomanías, banderas, pintar bardas, repartir trípticos; y después de la jornada diaria, en la “casa de campaña” o en el lugar señalado, los esperaba la comida porque, como dice don Carlos, “¡saliendo para el chivo, ya la hicimos!”

Supongo que en un país con 52 millones de pobres la campaña es para muchos un “aliviane”, aunque ésta sea una expresión folklórica. Así es como se ven las campañas político-electorales y cómo las viven algunos. Los domingos es cuando hay que estar en el punto de encuentro a las siete de la mañana. No se debe olvidar la sombrilla, por el sol o por la lluvia; respecto a la comida no se debe uno preocupar mucho: en el camión a todos les reparten una torta y un *boing*, además de un cartoncito que se debe doblar como lo indica el instructor, para formar una gorra con el escudo del partido, el nombre y lema del candidato. Por si fuera poco, también dan una playera y una bandera, e indican la hora en que deben estar todos en el camión para llevarlos de regreso. El pequeño Tomás Domínguez les llama a esos días “domingos de mitin o pikesnicks políticos”; gracias a ellos conoce el zócalo, el Ángel de la Independencia y otras zonas importantes de la ciudad en donde pasean todos juntos con mantas, altavoces, gritando rimas de protesta y colapsando el tránsito de la ciudad.

## II

OTRO TIPO DE CIUDADANO ES EL QUE VE de forma pasiva las campañas político-electorales, aunque no se escapan de sus efectos. Es el caso de mi hermana Mariana, quien está cursando por tercera vez el cuarto semestre de preparatoria,

y como ésta es la última oportunidad que le da el sistema educativo para continuar estudiando, tiene que realizar un trabajo de la asignatura de Ecología. Ella ama la naturaleza, es *hippie* y odia la política. Tramitó su credencial para votar porque la necesitaba para comprar “caguamas” en la tienda y para entrar a los antros “rastafaris”, pero no para usarla en las elecciones ya que dice que no va a votar. Yo le pregunté por qué, y me contestó lo siguiente:

—¿Y para qué voy a votar?, si no encuentro por quién o para qué hacerlo. En las calles hay infinidad de bardas pintadas con el nombre de un tipo diciendo: ¡Vota!, y se encuentra pintado el logo del partido con una cruz ‘vota así este 6 de julio’. Es una frase imperativa que no te dice el porqué o la razón por la cual hay que votar, sólo te dice lo que tienes que hacer. Y qué decir de la propaganda que está colgada en los postes de alumbrado público, parecen tendedores gigantes de ropa, pero en realidad es basura. Te diré un secreto, ¿sabes que tengo que hacer un proyecto de ecología para poder acreditar mi asignatura?, pues mi proyecto se trata de calcular el daño ambiental que provoca la propaganda de las campañas político-electorales, y para eso necesito saber cuántos kilogramos de ésta se colocan por manzana, para luego poder calcular la de un distrito electoral y así sucesivamente hasta calcular la del Estado de México.

Le pregunté que cómo conseguiría la propaganda porque aún no se puede retirar, a lo que agregó:

—Ahí está el secreto. El doctor Luna, candidato del partido Convergencia, le pagó a la banda de los ‘chopos’ para que durante la noche quiten la propaganda de otros partidos y la destruyan; así que yo le dije al ‘clon’ que me la dieran, que yo la desaparecería. Ahora dime, ¿crees que con eso voy a creer en algún candidato? Además, en la televisión, en vez de que los candidatos presenten sus propuestas muestran los actos corruptos de los otros candidatos para desacreditarlos, y los otros hacen lo mismo; de modo que sólo quedan algunos partidos pequeños de nueva formación de los cuales se dice que son negocios familiares, y si votas por ellos, tu voto sólo va a desaparecer porque constantemente pierden su registro por no cumplir con el mínimo de votos requeridos por el IFE. Personas que no son militantes de ningún partido se encuentran a la deriva por no saber por quién votar, pues la forma de elección que indica la cultura política es entender el programa o plan de trabajo del candidato, su plataforma política, compararlo con los demás y seleccionar, mediante un razonamiento imparcial y sin un interés particular, al mejor candidato con miras a que pueda generar

un desarrollo social y de bienestar público. ¡Creo que ya estoy hablando como político!, y es que todos dicen lo que se debe hacer pero no cómo hacerlo, tanto así que algunas de las propuestas de los candidatos son absurdas e imposibles de llevar a cabo por lo que ese tipo de candidatos pierden confiabilidad. Otros, los de los partidos de las masas, se encargan de acarrear gente, de buscar partidos políticos que estén dispuestos a formar coaliciones que los apoyen, y todo bajo estrategias de compra de votos. ¡Y no voy a votar!, porque estas elecciones han sido para mí las más sucias en cuanto a la calidad política que se ha utilizado entre los partidos, por lo que ninguno genera confianza ni certidumbre política en el elector, y aunque el abstencionismo es el peor enemigo de la democracia, también es una forma de manifestarse que se puede entender así: ¡Que los ciudadanos no queremos este tipo de campañas de tan baja calidad, que no invadan la televisión y la radio con *spots* publicitarios tan ridículos, irrisorios, sin ética y sin verdadero contenido político, pues pareciera que la mejor campaña es la que tiene mejor tonada, mejores rimas y la canción más contagiosa; que no haya calles con excesiva propaganda que se convierte en basura que los partidos no se encargan de retirar, que se abstengan de prometer permisos, concesiones, privilegios y servicios especiales para las organizaciones y lo que todos quieren por ser injustos, que mejor se utilicen los recursos en atender a otros sectores, que se reduzca el costo de las campañas y el presupuesto a los partidos!

### III

CREO QUE YA NO ME DIERON MUCHAS GANAS de hablar con mi hermana, por lo que mejor acudí con mi abuelo en busca de su opinión sobre las campañas, pues según la revista *Proceso* del 8 de junio de 2003 en cuya portada aparece el título “Elecciones. A nadie le importan”, las personas de edad avanzada tienen el más alto porcentaje de asistencia a las urnas, y mi abuelo nunca falta a votar. Después de una plática de nueve minutos, deduje que mi abuelo es un claro ejemplo del voto no razonado, pues para él las campañas son sólo motivo de fiesta. Me contó cómo apoyó en algún tiempo la campaña electoral del Partido del Trabajo haciéndose cargo de los bailes que organizaba el partido en los pueblos; y me contó cómo contrataban a Rigo Tovar para el cierre de campaña y que todo resultaba ser una fiesta en grande.

#### IV

TAMBIÉN HAY EL TIPO DE CIUDADANO que ve las campañas políticos-electorales y la política en sí como si fueran su trabajo, y de hecho lo son. Me refiero a los analistas políticos, intelectuales y editorialistas, quienes creen saber lo que pasa y nos lo explican para que entendamos, aunque a veces no tengan mucho auditorio pues estamos en un país con televidentes no muy conscientes de la calidad de lo que están mirando y que no les importa mucho ver programas de televisión los lunes a las diez de la noche, por el Canal Once, donde aparezcan cinco o seis personas vestidas de negro debatiendo y reflexionando sobre política en un lenguaje que no está al alcance de todos, y comprender sobre asuntos muy importantes pero que son aburridos, en comparación con algún programa de los canales de las televisoras comerciales.

El analista político José Antonio Crespo dice que este proceso electoral es bastante deslucido, y que no hay mucho entusiasmo por parte de los ciudadanos. Él me dijo que ve así las campañas político-electorales en 2003:

—Existe un fuerte rechazo de parte de los ciudadanos que son llamados a fungir como funcionarios de casilla, en parte porque no se interesan por las elecciones, en parte porque están aburridos y hartos, hasta cierto punto, con los partidos políticos. Pero el hecho es que estas elecciones se ven como muy poco sustantivas, porque en todo caso lo importante podría ser el hecho de que alguno de los partidos fuertes, el PRI o el PAN, pudieran alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados que modificara significativamente la actual composición del Congreso de la Unión y, por tanto, la relación de fuerzas políticas. El caso es que vemos mucho jaloneo entre los partidos y poca atención a las demandas reales de la ciudadanía. Sus propagandas son muy pobres, vacías, sin contenido, sin propuestas. Durante la semana lo que prevaleció fue el debate sobre la conveniencia o el sentido ético de que el gobierno federal estuviera presente durante las campañas electorales con su publicidad de obras públicas o acciones de gobierno, de una manera ciertamente brutal. Es decir, hemos visto y escuchado constantemente *spots* televisivos y de radio sobre Fox, en una cantidad enorme que seguramente se traducirá también en un buen monto de dinero.

Aunque no me gusta mucho la opinión de Antonio Crespo, eso es lo que dijo, y aunque podría ahondar más, no quisiera que mi narración se convierta en un análisis político exhaustivo. Otro analista, Leonardo Curzio, afirmó lo siguiente:

—Yo creo que hay cosas de esta campaña que valdría la pena subrayar: la primera es que efectivamente no ha entusiasmado, a la gente no le interesa ni nosotros estamos tan prendidos con esta campaña, que es lo nuestro. Es decir, no hay los grandes argumentos, el gran debate nacional. Creo que es una campaña que está dando un proceso muy alineado. La gente ya tiene su partido y ya sabe más o menos por cuál va a votar, por tanto, no hay demasiado debate en la sociedad. La segunda tiene que ver con esta cuestión de la publicidad, de las campañas promocionales tanto del gobierno como de los partidos. Hay un gran nivel de incoherencia en los partidos, o de incongruencia, por decirlo más claramente; el PAN utiliza una serie de argumentos incomprensibles para defender las campañas masivas del gobierno, mientras la historia y la hemerografía demuestran que cuando ellos estaban en la oposición pedían lo contrario. Es desconsolador que el mecanismo de evaluación del desempeño gubernamental que tiene una gran parte de nuestros compatriotas, sean los *spots* publicitarios. Es decir, sí dan resultado. La gente puede modificar o cambiar su percepción sobre el desempeño del gobierno en función de lo que una especie de “subvideopoliticlip” sea efectivamente un mecanismo para nutrir de información a muchos sectores del electorado mexicano mediante las campañas publicitarias.

Otra opinión sobre las campañas:

—La televisión fue y es el gran informador para México desde que Televisa es Televisa. Ésta se fue convirtiendo poco a poco en el “ministerio de información” sobre lo que hacía el gobierno, y esta atención que se pone sobre los *spots* no es más que la continuación de la antigua forma de hacer política, como si no hubiera cambiado realmente mucho la esencia de la cultura cívica mexicana. Y probablemente tenemos que aceptar que lo que cambia más lentamente es la cultura cívica. Los mexicanos no leen periódicos, lo que significa que no hay interés por conocer la política escrita, pero sí por ver la televisión.

En efecto, para un país que está cambiando históricamente la forma de transmisión del poder, que en estos tres años los ciudadanos estemos totalmente desinteresados de la política y que los *spots* publicitarios sean nuestra mejor fuente de información, pues no dice mucho sobre la calidad de la democracia a la que nos estamos encaminando.

El mismo Leonardo Curzio opina sobre el tiempo que duran las campañas:

–Es absolutamente desquiciante. Yo creo que se debe legislar para que los ejecutivos no utilicen los recursos públicos para promoverse y generar una inequidad, y hablo del presidente de la República, de los gobiernos estatales y los municipales. Al mismo tiempo, se debería legislar para reducir las campañas. También se les debería decir a los gobiernos: “Mire, un mes antes de las elecciones se calla, no manda más publicidad”, pero la campaña dura cinco semanas. Llevamos literalmente un año entre precampañas, selección de candidatos, campañas y, digo, no hay sociedad, por más pluralista y democrática que sea, con cultura cívica, que aguante un tormento de esa magnitud.

## V

DEBO SER SINCERO: LAS CAMPAÑAS DEJAN exhausto al ciudadano y con hastío por la política; aunque yo creía que todos ya estaban hartos de las campañas, descubrí a alguien que no había oído nada acerca de ellas y que para él la política le era indiferente. Me refiero a don Teodoro, un ciudadano que vive en la Sierra Tarahumara y que cada 25 días baja al pueblo más cercano, que es el de Huachochi, en el estado de Chihuahua, a donde tuve que dirigirme por causa de la muerte de su esposa y abuela de mi mejor amigo, a quien acompañé junto con su padre a encontrarnos con tal suceso. Llegamos al pueblo para que don Teodoro nos recogiera y nos llevara a su casa. Viajamos en unas camionetas que sirven como taxis y van dejando a las personas en las diferentes rancherías que hay en el camino a la sierra. Cuando se acabó el camino, después de una hora y media de viajar, bajamos del transporte y nos subimos a otro un poco más rudimentario: un burro, que pasó don Teodoro a recoger con un conocido en el último rancho. Creo que mejor no hubiera ido, pues retrasé el viaje, di muchas molestias y tuve que subirme al burro junto con algunas cosas que compraron para el velorio. Estaba muy apenado porque me tuvieran tantas consideraciones, pero es que no podía caminar en ese tipo de terreno. Omitiré lo triste del velorio, cómo transcurrieron diez días y la terrible paz que se respiraba en aquella humilde casa que estaba a unos metros de un barranco desde donde se podían ver las águilas y en donde se tocaban las nubes. En un momento en que pude estar a solas con don Teodoro, le pregunté cómo veía las campañas de los partidos. Y me replicó que no entendía nada de eso, que ahí la política no llegaba, no había televisión ni radio ni propaganda ni mítines..., nada, y pensé si era posible que la política tuviera límites, y que si los indígenas no eran contemplados por las campañas. Él me dijo:

—Nunca he necesitado una credencial para votar, ni doctores ni maestros ni nada del gobierno; tal vez por eso tampoco el gobierno necesita de nosotros. Toda la vida gobernó el partido de México, el que tenía los colores de nuestra bandera, ahora gobierna uno que es azul y no veo la diferencia en mi vida o en la de mi familia, o en la de mi pueblo; creo que si gobernara el amarillo tampoco cambiaría nuestra vida. Estamos muy apartados de ellos y somos muy pocos como para que ellos vengan hasta acá y también saben que no nos gusta perder el tiempo en tener que ir a formarnos para recibir papeles que no nos sirven para nada. Yo tengo fe en Dios y en la virgen, y creo que son los únicos a los que se les debe escoger como gobernantes, a ellos y a nadie más, porque los demás son simples hombres que se dejan seducir ante el más mínimo toque del poder y de la ambición, se olvidan inmediatamente de su pueblo y de lo que tienen que hacer, son egoístas y de corrupto corazón.

## VI

MI PADRE SE MOLESTÓ UN POCO Y ME REPLICÓ que cómo era posible que aprovechara el tiempo de su llamada desde Los Ángeles, California, sólo para preguntarle cómo estaba viendo o viviendo las campañas político-electorales, allá en los Estados Unidos. Le expliqué que necesitaba su opinión, pues no importaba que se fuera meses o años a trabajar a Estados Unidos, él y todos los mexicanos que están allá, principalmente como ilegales, siguen siendo ciudadanos mexicanos y también tienen derecho a participar en los asuntos del país.

Para ser sincero, me contestó que esas eran puras pendejadas, que el país lo que quiere es deshacerse de ellos y que lo único que se intenta conseguir es el acuerdo que permita a los hasta ahora ilegales entrar a trabajar libremente a Estados Unidos para que México no tenga tanto desempleado. Después se contentó y con voz más humilde me dijo que la política no le importaba mucho:

—Mira hijo —señaló—, aquí los comentarios dicen que las campañas sólo son un teatro, que las elecciones no son creíbles y que la calidad de las campañas es determinada por la calidad de la cultura política del electorado mexicano, es decir, no muy exigente. Estos gringos nos creen todavía muy indios y muy por debajo de su democracia, y se dan el lujo de criticarnos; pero bueno, mejor luego te hablo. No dejes de ir por el dinero que te mandé para que compres tus hojas especiales para escribir.

No, no soy un ciego, sólo débil visual, y aunque no puedo ver las campañas sí las vivo y no son agradables. También vivo la democracia y creo en ella, pues

es la teoría política que tiene valores y principios con los cuales el hombre podría vivir mejor; pero tal vez el hombre en su lucha por materializarla y llevarla a la práctica cae en trampas que le pone su propia naturaleza. Por eso, a veces pienso en lo que dijo J. J. Rousseau: “Si existiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es adecuado para los hombres”. Y también los dioses tendrían mejores campañas político-electorales que provocaran interés y no hastío. Y respecto a la frase de Rousseau, creo que el hombre siempre tiende al bien y por eso se agrupó en ciudades y concibió a la democracia mediante su inteligencia, escogiéndola como el mejor modo de gobernar. Todo lo que es concebido por la mente es posible llevarlo a cabo, por eso Dios, o el proceso evolutivo, dio al hombre la capacidad de encontrar la felicidad, y creo que el camino correcto es la democracia.



*El Poder Judicial en la transición y  
consolidación democrática en México.  
Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos  
las campañas político-electorales 2003.  
Ensayos ganadores del Octavo  
Certamen Nacional de Ensayo  
Francisco I. Madero*

se terminó de imprimir en la Ciudad de México  
durante el mes de octubre de 2004.

La edición consta de 1,000 ejemplares  
y estuvo al cuidado de la



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL  
Y EDUCACIÓN CÍVICA

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**