

## PRÓLOGO

Este libro se publica en un momento complicado para el país. Al grave problema de la inseguridad se suma una recesión económica aún de efectos imprevisibles. Por si no bastara el estado actual de la política, de sus protagonistas y de sus instituciones, la convivencia social puede entrar en una fase de descomposición, aunada a la crisis de la moral pública en el país. Al cabo de un proceso de construcción institucional, que acompañó y encauzó a la transición democrática, los mexicanos asistimos a una suma impresionante de problemas, entre los cuales se encuentra la creciente pérdida de confianza en las instituciones, incluso de aquellas que, por ser fruto de la democratización, parecían inmunes, lo cual, reiteradamente, documentan los ejercicios de medición de la cultura política.

Uno de los pocos signos alentadores del último tramo de nuestra historia inmediata fue la aprobación, con un amplio consenso de las fuerzas políticas, de la reforma electoral de 2007-2008. En aquella operación se ajustó la normatividad electoral después de más de una década de permanecer sin reformas de gran calado; se atendieron las preocupaciones políticas arrojadas por el proceso electoral de 2006 y, lo más importante, se reconfiguró la deteriorada relación de la política con los grandes medios de comunicación. El Estado mexicano, después de mucho tiempo de letargo e impulsado por una histórica sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recuperó su primacía como representante de la sociedad ante los poderosos intereses privados. Por lo anterior se trató de una reforma controvertida como nunca antes en la historia del México democrático, pero que resultaba necesaria para reivindicar la autonomía de la política frente a las presiones que sobre ella venían ejerciendo los grandes grupos de interés económico, ideológico y mediático.

La complejidad política y jurídica del nuevo diseño constitucional y legal, y el hecho de que los legisladores dejaran varias asignaturas pendientes para culminar el nuevo modelo electoral (como la legislación reglamentaria del derecho de réplica, la Ley de Radio y Televisión —ve-

tada por el Ejecutivo—, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, las normas referentes a los delitos electorales y al diseño de la FEPADE, principalmente), provocó que la actuación de los órganos electorales, encargados de instrumentar la reforma, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cobraran una gran relevancia en el buen destino de la misma.

La expedición de reglamentos y lineamientos por parte del IFE que permitieran el aterrizaje normativo de las nuevas disposiciones constitucionales y legales, los criterios y precedentes que el propio Consejo General fue creando al resolver las quejas y los procedimientos que conoció con motivo de la aplicación de las reglas y prohibiciones establecidas por la reforma, y la actuación del Tribunal Electoral en la revisión de la constitucionalidad y legalidad de los actos del IFE y como intérprete jurisdiccional de la reforma, son todos elementos que adquirieron una relevancia sin precedentes, y juegan un papel muy importante en los destinos de la reforma electoral. Ello es así, porque de una interpretación equivocada —ya sea por sobre o por sub interpretación del significado de las nuevas normas— depende que la reforma cumpla con sus objetivos esenciales o bien se desnaturalice irremediablemente. Así de grande es la responsabilidad de esos órganos electorales.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al haber sido invocada por partidos políticos y varios particulares para juzgar la constitucionalidad del proceso de reforma electoral, tanto constitucional, como legal, ha jugado un papel muy importante en esta historia. Su decisión de haber admitido la procedencia del juicio de amparo como una vía jurídica legítima para revisar si el órgano revisor de la Constitución cumplió con los requisitos de forma —aunque también se dejó abierta la posibilidad para que se juzgue el fondo, es decir, los contenidos, de la reforma—, hace de los jueces de distrito que desahogan los amparos interpuestos una pieza clave en la determinación del futuro de las nuevas normas electorales y, con ello, del sistema democrático en su conjunto.

Este libro no tiene la pretensión de hacer un balance de la actuación de las autoridades electorales, sino la revisión de algunas de las decisiones más controvertidas del IFE y del Tribunal Electoral que desvirtuaron el sentido originario de la reforma electoral.

Se trata de un libro crítico que busca, sin estridencias y con rigor académico, reflexionar sobre esas decisiones y discutir las razones por las

que ponen en entredicho a las normas electorales. Siempre he pensado que es una responsabilidad de la academia reflexionar y comentar las decisiones de los órganos del Estado, particularmente de aquellos que tienen encomendada la función de garantizar los derechos y los principios constitucionales, como una forma de evidenciar defectos y subrayar las decisiones acertadas; es una manera de fortalecer la vida institucional del país.

Los trabajos aquí reunidos cumplen con ese objetivo, y así deben ser vistos. Más aún en un contexto en el cual se vive un complicado proceso de descomposición de las instituciones públicas y abundan las voces que alimentan su descrédito y, por ello, inevitable erosión. La crítica que aquí encontrará el lector es severa, pero no tiene por objeto minar a las instituciones sino, al contrario, crearles un contexto de exigencia en el cumplimiento de su delicada función.

El ensayo de Ciro Murayama reconstruye el significado de la reforma electoral de 2007-2008 y la intención de sus autores como un marco de referencia para interpretar las decisiones del IFE y del TEPJF que, por excesos o bien por defectos interpretativos, terminaron por desnaturalizar ese sentido originario y por desvirtuar los propósitos de la reforma. En ese sentido reconstruye algunos de los asuntos emblemáticos y apunta las consecuencias negativas de esas decisiones.

Por su parte, el texto de Pedro Salazar revisa y desmonta los argumentos de una de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ordenó admitir a estudio uno de los muchos amparos que distintas personas físicas y morales interpusieron en contra de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007. También se avoca a evidenciar los graves fallos de una de las sentencias recaída a uno de esos amparos que determinó, con un precario sustento jurídico, la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional y, por ello, concedió el amparo a un grupo empresarial del estado de Morelos.

El trabajo de Lorenzo Córdova se ocupa de uno de los fallos más controvertidos de la Sala Superior del Tribunal Electoral en el que se consideró que la compra de tiempos de radio y televisión por conducto de unos legisladores del Partido Verde Ecologista de México para presuntamente informar de sus actividades legislativas era constitucional. Córdova argumenta que el razonamiento del Tribunal Electoral es equivocado y que contraviene abiertamente la intención de impedir que el dinero constituya la puerta de acceso de la política en la televisión.

Pablo Larrañaga reconstruye el caso de la designación del titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE en sus diferentes episodios: el nombramiento de dicho funcionario por parte del Consejo General de ese Instituto, la impugnación que elevó el caso al TEPJF, el desistimiento del partido que denunció la designación, la declaración de improcedencia del desistimiento y la consecuente revocación ordenada por el Tribunal Electoral, para terminar con la nueva designación recaída en la misma persona originalmente planteada. El texto cuestiona y pone en evidencia las paradojas de la resolución y la consecuente tensión que provocó en la relación institucional entre el IFE y el TEPJF.

Jesús Cantú, quien en su momento fue consejero electoral del IFE y desde ese espacio se enfrentó a la complicada tarea de tener que definir las fronteras lícitas de la libertad de expresión en materia electoral, se ocupa del controvertido tema de la “sopa de letras” con la que el Partido Acción Nacional confrontó durante la campaña electoral de este año al Partido Revolucionario Institucional, y que culminó con una sanción al primero por haber denigrado a este último, impuesta por el IFE y ratificada por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Finalmente, Kristian Bernal, en su ensayo, analiza otro de los asuntos más polémicos de la actuación de los órganos electorales en su tarea de intérpretes e instrumentadores de las normas que se introdujeron en la última reforma electoral: el de la regulación de la prohibición que establece el artículo 134 de la Constitución federal al uso político de la propaganda gubernamental y a la personalización mediante la utilización del nombre, la imagen y la voz de los servidores públicos. Se trata de un tema complejo, debido a que es uno de los ámbitos de la reforma en los que el legislador no terminó su tarea normativa al no expedir la respectiva ley reglamentaria. Eso provocó que la regulación quedara en manos del IFE y del Tribunal Electoral.

Este es un libro que, insisto, contiene una visión crítica pero respetuosa, busca revisar algunas actuaciones polémicas de las autoridades electorales que han alterado el sentido de la reforma electoral de 2007-2008.

Las preocupaciones y señales de alerta contenidas en este libro y escritas por especialistas en la materia electoral deben hacernos reflexionar a todos, en forma principal a los miembros de los órganos electorales.

El Tribunal Electoral es el contrapeso jurisdiccional que corrige las resoluciones administrativas; debe hacerlo buscando, en todo momento, el fortalecimiento de las instituciones, nunca su debilitamiento.

Si el Tribunal Electoral no comprende que su papel corrector reside en el espacio de lo constitucional y legal, de lo importante, sino, por el contrario, intenta modificar en todos los casos la decisión de la autoridad administrativa, en vez de abonar a la certeza se convierte en fuente de inestabilidad del sistema electoral.

Si el Tribunal Electoral aparece como un órgano complaciente a casi cualquier queja de los partidos políticos, éstos naturalmente explotarán esta inclinación para debilitar al árbitro administrativo. Entonces, como las probabilidades de corrección de casi cualquier decisión del IFE serían muy altas, los partidos recurrirán exageradamente al Tribunal hasta volver el proceso electoral en un continuo litigio, lo cual, por desgracia, comienza a ocurrir en este 2009. El antecedente no es sano para los procesos electorales.

Hace más de tres décadas, en *El presidencialismo mexicano*, apunté que una de las principales características autoritarias del sistema político residía en las facultades “metaconstitucionales” del presidente de la República, que lo convertían en el actor central y en el pivote del funcionamiento del antiguo régimen. En democracia aquellas facultades, desaparecidas como producto de la transición política que operó en el país a lo largo de los últimos treinta años, no pueden sustituirse por la capacidad de los poderes fácticos de contravenir a la Constitución.

La democracia supone un poder acotado de todos los actores sociales, públicos y privados. Nadie, ni los órganos del Estado, ni los gobernados aun cuando éstos sean grandes centros de concentración de poder económico, ideológico o mediático, está por encima de la Constitución y de la ley. Esta debe ser la premisa básica, y nunca perderse de vista, de la actuación de los órganos garantes de la constitucionalidad y de la legalidad.

Es más, lo anterior beneficia incluso a los propios poderes fácticos, en virtud de que la ruptura del Estado de derecho en una democracia no beneficia a nadie, porque entonces no existen reglas del juego, y los propios poderes fácticos pueden quedar al arbitrio discrecional de los órganos del Estado. La historia reciente demuestra, en los más diversos países, incluido México, que cuando los poderes fácticos sobrepasan ciertos lí-

mites y están en contra de la sociedad, la fuerza del Estado y de la propia sociedad reacciona, y los poderes fácticos no tienen nada que ganar y sí mucho que perder.

A su vez, los órganos garantes de la constitucionalidad y de la legalidad, en este caso los de carácter electoral, únicamente deben guiarse por la norma jurídica que es su fundamento y su estrella polar. México necesita instituciones fuertes, prestigiadas y confiables. Ello sólo se alcanza cuando las instituciones actúan de acuerdo y únicamente dentro del marco jurídico que las crea y les otorga sus facultades. Sólo así responden a las necesidades de la sociedad a la cual se deben.

Jorge CARPIZO