

COMISIÓN  
ESTATAL  
ELECTORAL  
NUEVO LEÓN



Reflexiones sobre la  
**CULTURA  
DEMOCRÁTICA**

---

Arely Gómez / Gustavo Guerrero  
Hiram de León / José Woldenberg  
Ma. del Carmen Alanís / Patricia Mercado  
Sergio Aguayo

PANEL POLÍTICA Y DERECHO  
Adolfo J. Treviño / Carlos Emilio Arenas Bátiz  
Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Coordinador: Dr. Alejandro Medina Pérez

Reflexiones sobre la  
**CULTURA**  
**DEMOCRÁTICA**



COMISIÓN  
ESTATAL  
ELECTORAL  
NUEVO LEÓN



Reflexiones sobre la  
**CULTURA  
DEMOCRÁTICA**

CICLO DE CONFERENCIAS 2007

## **REFLEXIONES SOBRE LA CULTURA DEMOCRÁTICA**

Ciclo de Conferencias 2007

Primera edición: octubre 2008

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

Avenida Madero 1420 poniente, 64000, Monterrey, Nuevo León, México

Todos Los Derechos Reservados

Editado e impreso en México

**[www.cee-nl.org.mx](http://www.cee-nl.org.mx)**

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
MENSAJE DEL LIC. EDUARDO S. GUERRA SEPÚLVEDA.....	9
PRÓLOGO.....	11
DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ACTUALIDAD MEXICANA.....	15
Lic. Hiram de León Rodríguez	
LA DIVERSIDAD Y LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA POLÍTICA.....	27
Lic. Patricia Mercado	
LAS REFORMAS SOBRE LOS JUICIOS ORALES.....	39
Lic. Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez	
PANEL:	
POLÍTICA Y DERECHO EN LA REFORMA ELECTORAL.....	55
Adolfo J. Treviño Garza	
Carlos Emilio Arenas Bátiz	
Sergio Elías Gutiérrez Salazar	
Moderador: Dr. Alejandro Medina Pérez	
JUSTICIA ELECTORAL.....	75
Lic. María del Carmen Alanís Figueroa	
LA REFORMA PENAL ELECTORAL.....	97
Lic. Arely Gómez González	
LA DIFÍCIL SUSTENTABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	105
José Woldenberg	
LOS CIUDADANOS EN EL LABERINTO PARA LA DEMOCRACIA.....	117
Dr. Sergio Aguayo Quezada	



# PRESENTACIÓN

La democracia en nuestro país se ha convertido en un asunto de competencia ciudadana; en un ejercicio multidisciplinario para hacer efectivo y eficiente el voto ciudadano; se ha convertido en el desarrollo de una cultura que abarca el amplio espectro de los valores de una política que garantice la consecuencia ideológica de los partidos, una vez que la decisión de los votantes les otorga el derecho y el poder para gobernar de una manera justa y equitativa, apegados a la norma y la ley constitucional. Construir la democracia es conjuntar la voluntad ciudadana para garantizar una sociedad más participativa en los retos propios del desarrollo de México.

Mucho se ha comentado sobre este asunto nodal. Las históricas batallas políticas y el permanente reclamo ciudadano han posibilitado el cambio político en las estructuras de nuestra sociedad. Sin embargo, la cultura política es un elemento central y de vital importancia que se fortalece no sólo de cambios institucionales, sino de cambios culturales de gran alcance. Es decir, la democracia requiere ciudadanos y ciudadanas que no solamente sepan que conviven con instituciones democráticas en igualdad de circunstancias, sino que actúen y ejerzan la democracia, participando en lo público. Así, el cambio resultaría cualitativo, al poner el acento en la actuación y ejercicio de la ciudadanía democrática.

Reflexiones sobre la cultura democrática, refuerza tres cuestiones fundamentales:

A) promover y difundir la cultura democrática, una de las tareas prioritarias de los organismos electorales;

B) permitir el libre diálogo entre expertos, instituciones y sociedad, coadyuvando a la discusión y confrontación de las diversas concepciones de lo público, y

C) la reflexión de los asuntos sociopolíticos, mediante la publicación de temas eminentemente públicos, que atañen a la sociedad en general.

Esta publicación representa un esfuerzo institucional por brindar a la sociedad elementos que nos permita comprender las problemáticas que enfrentan las democracias modernas, empezando, necesariamente, por la discusión de la democracia en nuestro país.

En el año 2007, realizamos siete conferencias magistrales y un panel de discusión, en el que participaron destacados analistas. Los eventos se desarrollaron en el seno de esta Institución, contando con la presencia de funcionarios públicos, representantes de las diversas fuerzas políticas, miembros de organizaciones no gubernamentales, estudiantes y ciudadanos interesados en los diversos temas tratados.

La preocupación intelectual de los diferentes analistas representan, de alguna manera, las preocupaciones sociales y políticas de los mexicanos. La Comisión Estatal Electoral, recoge estas Reflexiones sobre la cultura democrática y las pone al servicio de la comunidad nuevoleonense, esperando que sean de utilidad no sólo para pensar en público, sino para actuar y ejercitar la democracia.

## **LIC. EDUARDO S. GUERRA SEPÚLVEDA**

Comisionado Ciudadano Presidente

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

# PRÓLOGO

Reflexiones sobre la cultura democrática es una obra que representa el esfuerzo de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León por difundir la cultura de la democracia en nuestro estado. Su contenido refleja el pensamiento y la experiencia de destacados ponentes, especialistas en el ámbito electoral, que interactuaron en una reflexión integral, participando en el ciclo de conferencias a las que convocó esta Comisión Estatal Electoral y donde se plasmó la necesidad de enriquecer, desde distintas ópticas, 1.- la visión de la democracia por destacados personajes de la función pública en el Estado de Nuevo León, 2.- La participación de personalidades relevantes en el ámbito jurídico electoral así como de académicos reconocidos de gran prestigio nacional.

En una primera participación, dentro de este ciclo, destaca la visión que se tiene, desde el ámbito local, sobre la democracia. La excelente contribución que nos brinda el maestro Hiram de León Rodríguez, quien con cuarenta años de trayectoria en el servicio público y con su amplia experiencia en materia electoral, expone en un diagnóstico detallado, los obstáculos de la política para legitimarse como el medio ideal, para alcanzar sus objetivos. En su ponencia: “Democracia y partidos políticos en la actualidad mexicana”, discurre sobre la importancia de la política, concebida como una manera, para la sociedad en general, de alcanzar el bien común.

Actuales y vigentes son las reflexiones de la Lic. Patricia Mercado en la exposición de su tema: “La diversidad y la participación de la mujer en la política” donde asume como un compromiso de la sociedad moderna permitir el desarrollo de la mujer en los asuntos públicos, reconociendo esencialmente que la mujer ha tenido una incorporación tardía en el ejercicio de la democracia electoral; y da cuenta testimonial de las dificultades y obstáculos que han encontrado las mujeres para hacer efectiva su participación en los asuntos públicos.

Por su parte, el Magistrado Gustavo Adolfo Guerrero, explica con sobria precisión en su discurso el impacto de la reformas sobre los juicios orales en el Estado de Nuevo León, en materia civil y familiar, que ciertamente revolucionan el sistema jurídico local, ya que tienen como objetivos fundamentales proporcionar transparencia y prontitud en la resolución de poslitigios en aras de abreviar los procesos en beneficio de la comunidad. Resalta también el hecho de que Nuevo León sea pionero, a nivel nacional, en la adopción de esos procesos.

El panel “Política y derecho en la reforma electoral” permitió el debate respetuoso de tres destacados participantes: el Lic. Adolfo J. Treviño, el Lic. Carlos Emilio Arenas Bátiz y el Dr. Sergio Elías Gutiérrez. El primero abordó temas relacionados con la independencia de los Tribunales Electorales, creación de un sistema de impugnación local en una primera participación; y en una segunda ronda elabora una crítica hacia la posibilidad de introducir “los diputados de lista” en el estado; propone nuevas fórmulas de financiamiento a los partidos políticos; y se muestra partidario de la reelección limitada a los presidentes municipales. El Lic. Arenas Bátiz, expone en su intervención, lo que considera debilidades del derecho electoral mexicano y nos muestra como ejemplos: el desbordamiento de este orden legal en temas como la libertad de expresión, de fiscalización a los partidos políticos, así como la necesidad de esclarecer la llamada nulidad abstracta estableciendo causales claras. Resalta también la necesidad de federalizar realmente, impulsando el derecho electoral local como base de nuestra democracia electoral.

El tercer integrante de este panel, el Dr. Sergio Elías Gutiérrez, hace un recorrido histórico-electoral desde el punto de vista local; cuestiona la sobrerrepresentación legislativa que existe en nuestro estado en donde marca, con su singular estilo explicativo, el tema de la conformación de los cabildos. Por otro lado, cuestiona la sobrerrepresentación de los partidos políticos que, según su apreciación, carecen cada vez más de sustento ciudadano. Y propone, además, la inclusión de figuras de participación ciudadana más amplias para legitimar la acción representativa. Insiste en reactivar un debate local que sea coherente con nuestro modelo federal de estado para atender de manera puntual la problemática local en la materia, reivindicando el federalismo político.

Con la Magistrada, Mtra. María del Carmen Alanís Figueroa, ahora Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el tema de la evolución y perspectivas de la justicia electoral mexicana recrea un interesante recorrido histórico de la evolución de la autoridad jurisdiccional electoral, desde la creación del primer Tribunal de lo Contencioso Electoral hasta lo que hoy conocemos como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En su intervención es enfática respecto a dos medios de impugnación que han sido fundamentales en la defensa de la constitucionalidad en materia electoral: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y el juicio de revisión constitucional.

Por otra parte, la presencia en este ciclo de conferencias de la Lic. Arely Gómez González, Fiscal Especializada para Delitos Electorales de la PGR, permitió que en su discurso se lograra reflexionar sobre la importancia de los delitos electorales y los retos que enfrentan las leyes e instituciones democráticas en el país.

El Mtro. José Woldenberg, Exconsejero Presidente del Instituto Federal Electoral, aportó importantes elementos de análisis sobre un problema que afecta a la estructura social latinoamericana, cuyo reto va más allá del modelo democrático y consiste en “remontar el déficit de cohesión social que persiste en nuestras sociedades excluyentes y discriminadoras”. De una manera clara y sencilla expone en su intervención la necesidad de crear un proyecto común, un pacto, que incluya el empleo, la educación, la titularidad de derechos, las políticas de fomento a la equidad, entre otros, para arribar a esa cohesión social; aunado al compromiso del Estado por otorgar esos satisfactores a todos los miembros de la sociedad y lograrlo, ciertamente, con un diseño de gobierno que garantice que la gobernabilidad y la democracia encuentren su razón de ser.

Las reflexiones del Dr. Sergio Aguayo Quezada giraron en torno a la problemática que enfrenta el modelo democrático mexicano señalando, entre otros tópicos, la falta de mayores formas de participación ciudadana. Insistió que uno de los principales retos, que enfrenta esta democracia, es la de obtener credibilidad, misma que fue golpeada, desde su muy particular punto de vista, con los acontecimientos de las elecciones de 2006. El Dr. cerró su intervención planteando la ne-

cesidad de que el ciudadano defienda sus derechos para que la democracia funcione.

Las aportaciones de cada uno de los participantes son una muestra del interés institucional por hacer perfectibles los mecanismos que transparenten los procesos electorales, pero también reflejan un marcado interés de los ciudadanos por desarrollar una cultura política que fortalezca la madurez de una democracia fundamentada en el análisis y el debate respetuoso y razonado de la diversidad de tópicos que ofrece el espectro democrático. Agradecemos profundamente a los ponentes su destacada participación, que hizo posible la edición de Reflexiones sobre la cultura democrática, obra en la que confiamos contribuirá grandemente en la construcción de la democracia en Nuevo León.

**DR. ALEJANDRO MEDINA PÉREZ**

Comisionado Ciudadano Secretario

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

# DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ACTUALIDAD MEXICANA

**LIC. HIRAM DE LEÓN RODRÍGUEZ**

Exdiputado local del Congreso del Estado de Nuevo León

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

29 de enero del 2007

*Con sólo no estorbar la libertad del sufragio,  
los ciudadanos harán la elección con orden, sin interés y hasta con sabiduría.*

Distinguidos integrantes de la Honorable Comisión Electoral, estimados compañeros y amigos.

Ocurro ante este auditorio con la misma actitud que ha querido caracterizar mi conducta en los organismos electorales durante cerca de 40 años.

Convencido de que la cultura merece respeto y dignificación, mi exposición sobre el tema que se me ha asignado, estará desprovista de banderías y de posiciones partidistas, sin que ello signifique que deje de portar mi insignia.

Quisiera poder decir que los temas que abordaremos son *rerum novarum*, cosas nuevas. Pero en realidad, es más preciso afirmar que se trata de ángulos nuevos, respecto de contenidos que, debido precisamente a la naturaleza humana, se han encontrado latentes en el devenir de los tiempos y de las ideas.

Más que una conferencia sistemática, metódica y de profundo análisis, procuraré poner en orden algunas ideas e inquietudes que, respecto de la democracia y el futuro de los partidos políticos, han venido a mi mente en diversos momentos y constituyen para mi persona, todavía, motivo de reflexión; proceso que se incrementa —al menos así lo recuerdo— a partir de 1990.

Quizá porque en los últimos doce años se han concretizado no sólo en la legislación, sino también en la vida social, cambios de especial significación que pueden conducirnos a un nuevo modo de vida, de pensar y de actuar.

Deviene innecesario referir a un auditorio como el que ustedes integran, la importancia de la política. Deseo sin embargo subrayar que, pensadores como Jean Yvez Calvez, han destacado que en el mundo moderno, entiéndase fines del siglo XX y principios del XXI: «La realización plena de la existencia política se da en la participación, cuando el reconocimiento político fundamental se despliega y refracta en una multitud de ocasiones de reconocimiento más concreto y en contribuciones para obtener el bien común. Institucionalización de la democracia y progreso en la práctica de la misma. Este progreso no exige justificación nueva, pues su necesidad de alguna manera ya está inscrita en la primera relación política que se establece: la libertad que reconoce al otro como libertad. A partir de esta etapa, participamos todos juntos en el todo que formamos, aunque nunca sin antes participar los unos de los otros, sin soslayar, según la aguda expresión de Cossío Villegas, que: «Si en alguna zona del territorio nacional hace falta el rocío vivificador de la inteligencia, es en la tierra desértica de nuestra política».

Compartimos la tesis de Walter Montenegro, quien sostiene que: «Las doctrinas políticas propiamente dichas contienen tres elementos esenciales: análisis crítico del pasado y del presente, programa para un futuro ideal, y método de acción mediante el que se efectuará la transición del presente hacia el futuro ideal, aunque nuestra memoria nos recuerda la expresión de uno de nuestros más distinguidos constitucionalistas, quien afirma: «En nuestra historia y en nuestras instituciones todo ha conspirado a impedir la educación del pueblo elector como por deliberado propósito de perversidad y justamente en nombre de la democracia».

Hoy en día, prácticamente todo el mundo y quienes en él habitan, se proclaman demócratas. Sin embargo, en concreto en nuestro país, cabría preguntarse si la democracia es una realidad actuante en los diversos sectores que integran el todo social.

Si bien es cierto que en nuestro país la democracia ha evolucionado en materia electoral de la dictadura institucionalizada a la alternancia en el poder, lo cual se inició en el ámbito municipal, prosiguió en el estatal y culminó en el federal; en mi concepto, ello no significa

que en realidad podamos estimar que la democracia y sus ideales permean la comunidad mexicana y esto es así, porque existen sectores de la población en los que aún se vota en forma gremial, en los que el respeto al voto sigue siendo tan sólo una buena intención, pero sobre todo, porque como señala una distinguida politóloga brasileña: «La democracia necesita de una preparación para su ejercicio responsable por parte del individuo». Y es un hecho indiscutible que tal preparación aún no se logra en muchos países, en especial en el nuestro.

Más aún, existen sectores como pueden ser los sindicatos de trabajadores, en los cuales el grado de democracia es mínimo o inexistente. Aúñase a lo anterior el hecho de que no todos los que acceden al poder lo ejercen en realidad con los sanos fines que la democracia persigue, sino que la entienden tan sólo como un beneficio de orden personal.

En el campo, difícilmente puede hablarse también de democracia, dado los sistemas corporativistas existentes, provocando que subsistan los caciques y que la despensa, la ayuda económica y el temor, sean los factores determinantes del voto.

Es evidente el papel que en este campo corresponde a la universidad, aunque tampoco pueda decirse que en la misma se produce la democracia en plenitud. Debe cuidarse, sin embargo, el no confundir a la universidad como encauzadora de ideas políticas, con la universidad como campo de batalla de las mismas. Un distinguido intelectual español ponía de relieve que, el día en que la política entró por la puerta de la clase, la educación salió por la ventana.

Por lo que hace a los retos que los partidos políticos habrán de enfrentar en el futuro, que para mí es presente, pienso que estos pueden agruparse en dos:

**A) ASPECTOS DE ORDEN INTERNO**

**B) ASPECTOS DE ORDEN EXTERNO**

En los aspectos de orden interno, considero resaltan los siguientes:

**PRIMERO:** La conformación interna de los partidos, con miembros que realmente participen en sus actividades durante todo el tiempo y no sólo en los períodos electorales.

**SEGUNDO:** En consecuencia, la formación de un padrón auténtico que refleje la fuerza real de ese partido. No debe olvidarse que durante muchos años el propio gobierno propició y auspició la formación de

partidos de membrete o familiares, a fin de tratar de acreditar en el exterior una pluralidad que sólo existía en el papel.

**TERCERO:** La formación integral de dichos miembros no sólo en la doctrina y principios de su partido, sino también en las disciplinas que les ayudarán a comprender y encauzar los más importantes problemas nacionales.

Esta formación debe ser continua y nunca constituir un mero formalismo. No importa que existan desigualdades de nivel cultural, lo importante es que la persona integrante de un partido esté informada y formada suficientemente para poder adoptar un criterio sano y responsable que le conduzca a una acción eficaz, es decir, a la realización del bien común; precisamente porque: «La unidad es fruto del espíritu, de la coincidencia en las ideas y en la concordancia de los ánimos».

**CUARTO:** La formación anterior debe servir para superar uno de los más importantes retos que afrontan todos los partidos, y esto es, el desmedido interés de los militantes por obtener un cargo público, ya sea de elección o de designación; fenómeno que hemos venido señalando desde 1990. Todos conocemos en los diferentes partidos a dónde lleva el apetito desenfrenado, que produce irreflexión e irresponsabilidad.

**QUINTO:** La disciplina interna, que al fin de cuentas cuando se hace en plenitud de libertad, es lo que más fortalece a un partido o evita los divisionismos que conducen a enfrentamientos estériles, que ningún fruto bueno pueden producir.

En ocasiones, ciertas opiniones externas no miden en su adecuada dimensión este factor y se pretende que no exista esta disciplina, suponiendo que los militantes pueden comportarse como si vivieran en tiempos de la revolución francesa, omitiendo reflexionar con Karl Popper en que: «En una democracia nadie es insustituible... De lo contrario, puede convertirse en nuestro amo, y la principal tarea de la democracia consiste en evitarlo».

**SEXTO:** Igualmente importante es la reafirmación y actualización de los principios y las tácticas de acción, de forma tal que, sin perder la esencia, se logren nuevas proyecciones acordes con la evolución social y cultural que el mundo nos presenta, especialmente en momentos en que: «En el debate nacional y en el ámbito internacional se cuestionan un conjunto de temas que afectan a los fundamentos del Estado, de la sociedad civil, de la cultura y del hombre mismo».

Desde el ángulo externo, estimo que los principales retos y problemas son:

**PRIMERO: LA CRISIS DE CONFIABILIDAD**

Aunque este tema no es nuevo, ya que sería difícil sostener que a través del tiempo los ciudadanos han confiado plenamente en los partidos, es cierto sin embargo, que la crisis en esta materia se ha agudizado a fines del siglo XX y en lo que transcurre del presente; quizá porque al existir una mayor capacidad de información y de comparación no sólo con lo nacional, sino también con lo internacional, los juicios se vuelven más severos; ello independientemente del papel que al respecto han jugado los medios de comunicación.

En mi reflexión, estimo que en realidad, más que crisis de confiabilidad en los partidos, la crisis es respecto de las personas que forman parte integrante de los mismos, ya que son ellos los que constituyen el ejemplo o dan lugar a la decepción.

Debe de agregarse en este punto, que dicha crisis también está en relación con el desempeño que un partido tenga en el ejercicio del poder, y por ello habrá diferencias en lo municipal, estatal y federal.

**SEGUNDO: CRISIS MOTIVADA POR LA ECONOMÍA EN GENERAL**

El estado que nuestra economía ha guardado durante ya casi 50 años, repercute fuertemente sobre los partidos. Al ciudadano le molesta y en consecuencia se pronuncia en contra, respecto de todo aquello que afecte su status económico. Y por otra parte, también el desempleo generado en todos los niveles motiva que muchas personas pretendan refugiarse en la actividad política como forma de supervivencia o *modus vivendi*; de tal manera que, del cumplimiento de una vocación, se pasa fácilmente a aprovechar una ocasión; y eso explica lo que el saber popular ha denominado 'trapecismo'.

Al respecto, es interesante mencionar que, bajo un pretexto de profesionalización de la política, se ha pretendido disfrazar en muchos casos esta situación, y sin embargo, el tiempo se ha encargado de evidenciar los extremos a que esta inadecuada pretensión puede conducir.

Íntimamente ligado con lo anterior, está el tema de la reelección que desde 1991 se viene manejando, el cual como todos sabemos es especialmente polémico; y que como dicen los sofistas, tan fácil es sostener las bondades de la misma como sus efectos negativos.

### **TERCERO: CRISIS DERIVADAS DE INTERVENCIONES EXTERNAS**

Es notorio que en los últimos años los partidos políticos se han visto fuertemente presionados por grupos de poder externo que pretenden regir u orientar sus destinos.

No hay que olvidar que los partidos son entes con personalidad propia, con derechos y obligaciones exclusivos de sus miembros o simpatizantes, según sea el caso, pero que resulta absurdo que quien no forma parte de una agrupación, pretenda tomar o influir en las decisiones que a ésta corresponden. Lamentablemente, mucho habría que hablar al respecto en cuanto hace a los medios de comunicación.

### **CUARTO: CRISIS GENERACIONAL**

En realidad ésta se presenta en los partidos con mayor antigüedad y militancia, ya que las nuevas concepciones del mundo y de la cultura motivan que exista un choque generacional, más agudo que el que siempre ha existido en la humanidad a través de los tiempos, ya que por primera vez se da la circunstancia de que la nueva generación esté más preparada culturalmente y más informada, que la antigua; lo que motiva que ciertas situaciones que anteriormente se resolvían vía el respeto o la autoridad moral, ahora se encuentren en crisis.

Históricamente, cabe considerar que nunca había existido una generación que desee realizar su vida con la inmediatez y rapidez que la que se produce en nuestro país a partir de los años noventa; por lo cual se explica que los partidos deberán buscar fórmulas atractivas para los jóvenes, que en este momento constituyen un factor numérico y cualitativo decisivo, sin soslayar que en el futuro disminuirán en lo cuantitativo, según arrojan los índices de natalidad.

Sin embargo, lo importante en este momento es que están ahí, con una visión más de tipo internacional que de orden nacional, y ello presenta un nuevo reto; aunado a que todo ello incide en la familia, en la relación padres e hijos y, sobre todo, en la apreciación de los valores.

Afortunadamente, «la juventud de México todavía vibra ante los valores del espíritu como son la verdad, el bien, el orden, la justicia y la moral», y ella, «se siente atraída a la empresa política cuando se le dice que la política no es el arte de vivir a expensas del pueblo, sino al contrario, el arte de servir al pueblo dentro de la justicia y de la moral», y para ello, «deben forjarse los jóvenes en la verdad y en el bien, en el orden y en la justicia».

### **QUINTO: CRISIS DERIVADA DE LA GLOBALIZACIÓN**

Algunos autores estiman que en vez del término globalización debe emplearse el de 'mundialización'. Estimo, sin embargo, que para los efectos de esta charla es intrascendente qué expresión utilicemos.

La globalización obliga a nuevas consideraciones, a estrategias más elaboradas, a análisis que no pueden limitarse a lo nacional, sino que tienen que tomar en cuenta los factores de orden internacional. Por ello, no es raro que los partidos importantes modifiquen sus plataformas de gobierno.

Por otra parte, esta globalización puede tener efectos positivos y negativos, ya que las potencias extranjeras se permiten incluso intervenir en nuestra política y fijar bases para mantener o no relaciones económicas con un régimen.

Asimismo, la influencia cultural y sociológica de este fenómeno sobre nuestra juventud y sobre nuestras costumbres es algo que no puede obviarse y que nos rodea como una auténtica circunstancia, en el sentido que a tal palabra otorgaba Ortega y Gasset.

Los partidos tienden además a formar alianzas internacionales, cuyo resultado siempre estará condicionado a las situaciones de tal orden.

### **SEXTO: CRISIS DE IDENTIDAD**

Lo anterior, aunado a los acontecimientos que se han producido en el mundo a partir de 1980, puede provocar en algunos partidos una auténtica crisis de identidad, ya que principios por los que lucharon o se afanaron, actualmente ya no son válidos; y en otros casos, si bien los principios siguen siendo válidos, parecen permanecer estacionarios, y ello puede provocar que, al tratar de superar el rezago que se les produce, se coloquen en extremos que contradicen lo que era esencia de dichos partidos.

Además, al igual que en el mundo del trabajo, las grandes banderas que los partidos enarbolaron en el siglo XX han quedado ya en gran medida satisfechas; por lo que en mi concepto, sólo aquellos que tengan una firme base humanista podrán conservar una identidad que les permita permanecer en el escenario político.

Es lícito preguntarse si los actuales partidos políticos tendrán la habilidad para permanecer en la segunda mitad del presente siglo, hecho que, desafortunadamente, no estaré en posición de constatar.

### **SÉPTIMO: CRISIS DE CONGRUENCIA**

Los partidos políticos valen en cuanto existe congruencia entre sus postulados y sus realizaciones concretas. La debilidad de un partido deriva precisamente de no llevar a cabo lo que a sí mismo se ha fijado como sus propósitos o finalidades esenciales; y en esto la ciudadanía es especialmente vigilante y celosa. Así lo ha demostrado a través del ejercicio del voto, con la característica de que cuanto más prestigiado es un partido, la sociedad le exige más y es menos tolerante con sus fallas, desviaciones o errores.

Es claro para todos que se debe vivir lo que se predica, y que no es válido, por ejemplo, sostener postulados revolucionarios y vivir en la colonia Del Valle, o decirse abanderado de los pobres y usar zapatos de 500 dólares, como tampoco es válido ostentarse como demócrata y actuar en forma autoritaria.

### **OCTAVO: CRISIS DERIVADA DE UN SUPUESTO MONOPOLIO DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL**

Se ha cuestionado fuertemente que los partidos políticos en México poseen un monopolio electoral y por ello debería surgir la posibilidad de las candidaturas independientes.

Al respecto, caben diversas reflexiones, ya que si bien es cierto que en nuestro país solamente puede participarse en el proceso electoral, si se es postulado por un partido político; no lo es menos que en muchas ocasiones los partidos políticos han ocurrido a personas que no son miembros del mismo para que encabezen sus candidaturas; lo cual muy frecuentemente en el estado de Nuevo León y ocurrió además, por señalar un solo ejemplo, en San Luis Potosí, con el *Navismo*.

Por otra parte, la existencia del partido provee al ciudadano la posibilidad de tener a quién reclamar un incumplimiento, incluso mediante la vía del voto de castigo, lo que no ocurriría con un candidato independiente, que luego abandonará sus deberes.

Sin embargo, el debate está ahí, existe una fuerte presión, en muchos casos curiosamente encabezada por personas que no han podido hacer carrera dentro de un partido político; y desde luego por muchos medios de comunicación, por lo que en aras de lo que se llama modernidad, existe el riesgo de que, argumentando una democracia plena, nos llenemos de candidatos independientes.

Ya hace años Gómez Morín advirtió sobre estas aventuras, y aún cuando en mi partido existen quienes se han pronunciado a favor de dichas candidaturas, al igual que lo han hecho miembros de otros par-

tidos, estimo que son más los riesgos que los beneficios y que los casos de excepción, cuando las cualidades morales y la capacidad de una persona le hacen acreedor a una candidatura, la lógica impone que un partido político serio le buscará para tratar de obtener una elección exitosa que conduzca luego a un buen gobierno, porque no basta ser un buen candidato, es necesario encarnar un gobierno de excelencia, al menos pienso que ésa debe ser la aspiración de un partido que se respete y que respete a la ciudadanía.

Con especial clarividencia, lapidariamente, en su tiempo don Emilio Rabasa expresó: «A falta de partidos de programa, se llega a los partidos de personas, que son estériles para el bien».

#### **NUEVE: CRISIS DE ADAPTACIÓN**

La alternancia política ha traído consigo que sean diversos los partidos políticos que ejercen la autoridad a nivel municipal, estatal y federal. Por tanto, en algunos órganos de poder, por una parte se es gobierno y por otra se es oposición.

Lamentablemente, no todos los partidos políticos han sabido asumir su papel de oposición y mediante actitudes sistemáticas han llegado incluso a perjudicar el desarrollo del país. Es decir, han preferido el bien particular que el logro del bien común mediante un acuerdo nacional que permita la planeación a largo tiempo y la ejecución en forma eficiente y ordenada.

Lo anterior significa un auténtico reto, ya que al actuar en forma desleal como oposición, se corre el riesgo de que ello se convierta en conducta común y que cuando se vuelva a ejercer el poder, la oposición le pague con la misma moneda; lo que indudablemente se traducirá en polarización de puntos de vista y actitudes. Todo ello en perjuicio de nuestra nación.

Cabría reflexionar con Edmundo Burke en que: «Lo que distingue a un partido de una facción, es que el primero es portador de un programa general de gobierno, en tanto que la segunda no pretende más que usufructuar el poder en su propio beneficio».

Ello es singularmente importante, no sólo por los efectos internos, sino además por la desventaja en que nos coloca en el marco internacional, ya que nos enfrentamos o convivimos con naciones en las que, si bien tienen sus diferencias y puntos de vista encontrados, al final siempre se unen en torno de lo que consideran fundamental y básico para su país, haciendo ver que: «Los intereses transigen, las pasiones jamás».

Los partidos requieren de una crítica sana que les permita precisamente formular auténticos juicios de valor, de tal forma que puedan orientar sus plataformas en sentido positivo y en cierta manera dejar de añorar el poder por el poder y tener un poco más de confianza en que, si sus proyectos y su conducta son apropiados, seguramente la ciudadanía sabrá reconocérselos. De otra forma, al practicar el canibalismo político, podrán conseguir triunfos, pero éstos serán efímeros y construirán una casa sin cimientos.

El siglo XIX en nuestro país es un buen ejemplo de lo que puede suceder cuando la pasión se sobrepone a la razón. Probablemente el nivel educativo que se alcance en el siglo XXI pueda servir de paliativo a este factor que, en mi concepto, no ha sido suficientemente ponderado.

No debemos olvidar que, a fin de cuentas, quien sufre los errores es el ciudadano, el mexicano de carne y hueso, por cuyo bienestar los partidos están obligados a afanarse.

Quiero señalar dos últimos puntos, precisando que estimo que el primero de ellos no es aplicable a las autoridades encargadas del proceso electoral en nuestro estado.

En primer término, el riesgo que tienen los partidos políticos respecto de las autoridades electorales. Por una parte, porque la inexperiencia de las mismas puede conducir a procesos en que se perjudique a todos los partidos, y conste que en ello tenemos nuestra parte de responsabilidad los partidos de oposición, ya que en su tiempo se insistió mucho en que las autoridades electorales se integraran con personas 'apolíticas' o 'apartidistas', posición con la cual, en lo personal, nunca estuve completamente de acuerdo, ya que es obvio que una persona apolítica en teoría no debe existir, y como en el deporte, poco puede servir de árbitro quien no ha practicado el evento en el que debe tomar decisiones que requieren de antecedentes históricos, del conocimiento de la materia, además de la sensibilidad, que es precisamente característica del político.

Pero aún suponiendo que la inexperiencia fuera subsanable, se da el fenómeno de que en ocasiones no se trata sólo de inexperiencia e ignorancia, sino que existe una sutil soberbia con la que, como tal, nunca podrá ser buen consejero.

Tan cierto es lo anterior, que incluso en el sector más serio de las autoridades electorales como son los tribunales, la Suprema Corte de Justicia ha tenido que fijarles límites y decirles que no pueden

tomarse atribuciones que no les corresponden, como es la definición de constitucionalidad.

Las comisiones electorales en general no han corrido con mejor suerte y también les afecta el fantasma de la burocratización, así como que la crisis económica a que hemos hecho referencia, haya traído como consecuencia que muchas personas se refugien en dichos organismos como forma de subsistencia.

Lo anterior motiva además que los partidos sufran desgastes innecesarios que pueden traducirse, en el futuro, en un desencanto sobre la ciudadanía de los organismos electorales por la que tanto se luchó.

Finalmente, los partidos tienen como reto llevar a plenitud los principios de solidaridad y subsidiariedad que han sido considerados —especialmente a fines del siglo XX y durante el actual— como básicos para el desarrollo de la sociedad y de la persona.

Los habitantes del país lícitamente nos van a preguntar, por una parte: «¿cuándo te preocupaste por darme de comer?», «¿por brindarme oportunidad de trabajo?», «¿por apagar mi sed?», «¿por proveerme de vivienda?», «¿por brindarme seguridad?».

Y por otra, en el plano de los ideales: «¿cuándo me diste justicia?», «¿cuándo aplicaste la equidad?», «¿cómo respetaste mi dignidad?», «¿cómo elevaste mi persona?» y «¿cómo hiciste realidad los valores?». En fin, «¿cómo lograste que mi patria sea en realidad el patrimonio común en que pueda desarrollar mi personalidad y contemplar tranquilamente la vida de mis hijos y nietos?».

Para ello, los partidos necesitan aplicar con mayor eficacia el principio de subsidiariedad, de tal forma que del actual centralismo que caracteriza a todos los partidos y en realidad a todas las formas de organización, incluyendo la Iglesia; pasemos a un sistema que permita que en los niveles correspondientes, puedan ser resueltos con agilidad y transparencia los problemas que cotidianamente se presentan, sin más propósito que la realización del bien común.

De esta forma lograremos no sólo una mayor eficacia, sino también que el hombre, principio y fin de las instituciones, sea más hombre y proyecte lo mejor de sí mismo en beneficio de una comunidad que no sólo le aprecia, sino que le necesita con urgencia.

Para lo anterior, para la excelencia del ser, es para lo que en mi modesto criterio creo sirven los partidos políticos.

A todos ustedes que se interesan por la más importante de las problemáticas, ofrezco estas reflexiones que estoy seguro son incompletas, pero que pueden servirles de puntos de reflexión que se presentan sin reticencias y tratando de apegarse a la observación de la realidad, iluminada con el pensamiento de aquellos que desde la antigua *polis* griega hasta la llamada aldea global, han buscado establecer sistemas que nos permitan vivir en paz y con justicia, es decir, de la doctrina política actualmente denominada Estado Social de Derecho.

Considero importante destacar que, en mi concepto, los valores de la política son:

- *La persona*
- *La participación*
- *El diálogo*
- *La responsabilidad*
- *La educación*
- *La legalidad*
- *La libertad*
- *La congruencia*

Y que el trabajo político debe buscar lograr:

- *Respeto a la eminente dignidad de la persona humana*
- *La aceptación de que el fin de la política es el bien común*
- *La concepción de la política como un acto de servicio*

Con lo anterior doy por terminada mi participación, esperando no haberme extendido demasiado, ya que sé lo valioso de su tiempo. Pero no deseo concluir sin efectuar un especial agradecimiento a esta Comisión Estatal Electoral, y en especial a su presidente, señor licenciado Eduardo Guerra Sepúlveda, por haberme honrado con esta invitación que me permite convivir con lo más selecto de la clase política de nuestro estado.

Destaco la importancia que eventos como el presente tienen para la difusión de la cultura política y estimo que con ello, la Comisión Estatal Electoral cumple una de sus principales finalidades y responsabilidades; espero continúen observando esta conducta encomiable.

# LA DIVERSIDAD Y LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA POLÍTICA

**LIC. PATRICIA MERCADO**

Excandidata a la Presidencia de la República  
por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina  
COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN  
15 de febrero del 2007

Muchas gracias a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León por esta invitación; y a todos ustedes por venir en esta fría mañana que esperamos hacer calurosa. De mucho intercambio con este tema, que imagino están aquí porque les interesa.

Creo que cuando hablamos de participación política de las mujeres —como todos sabemos hace alrededor de 50 años en el mundo, unos menos, otros más, se nos concedió el derecho a votar—. Aunque antes de que se nos garantizara el derecho a votar en México, las mujeres primero tuvimos una presidenta municipal y diputadas en el Congreso. Eran situaciones absolutamente aisladas; incluso la primera congresista recibió múltiples amenazas y tuvo que renunciar a su diputación. También le pasó algo semejante a nuestra primera presidenta municipal en San Luis Potosí. En fin, situaciones realmente muy complicadas.

En realidad, la participación masiva de las mujeres en la política se da a partir del reconocimiento de nuestra ciudadanía, y repito, acabamos de festejar los 50 años de la ciudadanía en México. Pero en todos los países del mundo, hace alrededor de 60 ó 70 años, en otros hasta menos de 50, las mujeres podemos entrar en la disputa por la representación del pueblo, por la representación popular.

Y la participación política de las mujeres, que ha crecido muchísimo en los últimos tiempos, esa salida masiva de las mujeres y su participación en el trabajo, en el conocimiento, en las artes, en la comunidad, es la que se da en el siglo XX. Obviamente que la mayor participación política de las mujeres es un reflejo de esa salida masiva a la vida pública.

Sin embargo, también está la entrada de las mujeres en la participación política, que como sabemos, no ha sido una entrada fácil, es más, ha sido una entrada muy complicada y muy regateada. Regateada por los partidos políticos, por aquellos que tienen las decisiones de cómo armar nuestra legislación para poder aceptarnos, en este caso, hablando de mujeres.

Digo que ha sido muy regateada porque a partir de que se empezó a discutir la forma de cómo podríamos darle un jalón a la inercia discriminatoria para aceptar a las mujeres en la política, se ha logrado que las mujeres y los hombres tengamos igualdad de derechos, y nadie, nadie, diría otra cosa, y por justicia y por respeto a la dignidad humana de las mujeres y de los hombres, está la igualdad de derechos. Sin embargo, ¿cómo se expresa esto en la sociedad? En la práctica discriminatoria de las mujeres como ciudadanas de segunda. Algunos derechos sí los tenemos, pero otros son regateados, otros ahorita no, es mejor establecerlos después. Obviamente, esta práctica pudiese seguir adelante.

Si tienes un sector de la sociedad que te ha ido relegando por prácticas discriminatorias, como Estado, tienes que tener leyes o políticas de acción afirmativa para poder jalar y obligar a esa sociedad a que rompa con estas inercias. Porque si no das un empujón voluntario con una política de Estado, pues obviamente esta inercia de la discriminación sigue hasta la eternidad.

Entonces, la participación política de las mujeres tiene que encontrar este entusiasmo, esta entrada masiva de las mujeres en la vida pública. Necesariamente tenía que encontrar una política de Estado que las recibiera y esa política son las acciones afirmativas. Y así empezó toda la discusión. Creo que hace más de veinte años empezó la discusión sobre las cuotas, las famosas cuotas, no son cuotas para las mujeres, en realidad, se expresan para las mujeres; toda esta idea de que ningún partido podía presentar una lista mayor del 70 por ciento de un mismo sexo. Entonces, eso necesariamente se ha expresado en que se les garantice a las mujeres un 30 por ciento, por lo menos.

Decía que esta historia de participación política es una historia muy regateada porque estas leyes desde hace veinte años, todavía hoy, encuentran como recovecos para no cumplir. Hace muchos años fue una recomendación. Yo he contado mucho esa historia, que por cierto fue en la casa de Rosario Robles, hace muchísimos años, un cónclave ahí de mujeres del PAN, del PRI, del PRD y otras, que en ese momento

éramos mujeres que no estábamos en ningún partido, nos reunimos para decir: ¿cómo le vamos a entrar al tema de las otras?

En ese momento las panistas decían: «¿Saben qué?, nosotros ni por arriba ni por abajo, no le entendemos a esa cosa, nuestro partido no está preparado para eso, pero nos comprometemos con ustedes a abstenernos». Luego viene un acuerdo PRI-PRD y nosotros decíamos: «Que nuestro partido se abstenga, y ése es el pacto que podemos hacer con ustedes». Así empieza la historia, la primera historia de la primera Ley de Cuotas que se da en el Congreso.

Por supuesto, esto no se logra solamente porque los panistas no se abstienen, sino porque tampoco le entran los priístas ni los perredistas; todos se hacen tontos, y entonces no se hace en ese momento esa ley, sino una recomendación. Se recomienda a los partidos en un transitorio de la Reforma Electoral de 1996, que es la última reforma fuerte, de muchos contenidos, en la que se hace esta recomendación en un transitorio.

A partir de ahí, cada legislatura hizo cambios, pues se vio que el transitorio no era suficiente. Es más, esa ley bajo muchísimo la participación de las mujeres en el Congreso; y después, lo que se hizo fue ponerlo como obligatorio. Pero como no se reglamentó, sí daban el 30 por ciento, pero en suplencias, entonces, igual, las mujeres no llegaban al Congreso. Después otra vez se dijo: «Ah, bueno, no entendieron así, ahora va obligatorio». La última ley dice del 30 o no más del 30 por ciento, pero realmente lo tienes que garantizar en tu lista plurinominal a dos-uno, dos-uno. Y por supuesto, en tus distritos uninominales.

Se volvió a regatear porque los partidos mandaron a las mujeres a los distritos, se hizo todo un estudio en el 2000, no sé si ustedes se acuerdan, que los partidos mandaron a las mujeres a los distritos donde ya habían perdido desde hace un montón de tiempo. Eran distritos que no los ganaban pero con nada. Y ahí están las mujeres, muy puestitas en esos distritos, incluso algunas salieron a decir: «Pues no importa porque nosotros sí vamos a ganar». Y algunas ganaron, llegaron muchas al Congreso porque lograron incluso revertir esa tendencia. La intención era, bueno, pues ahí van las mujeres a esos distritos no ganadores, otra manera de seguir regateando esta participación y este esfuerzo de las mujeres.

Después, la última manera de regatear esa ley —no sé si ustedes se han enterado y no voy a hablar de qué partidos fueron porque no es la idea—, es: mujeres que llegan al Congreso y a la semana renuncian,

el suplente varón entra. Entonces, se cumple con la ley pero finalmente hay este regateo. Tenemos senadores, tenemos congresistas, tenemos diputados y tenemos, por lo menos, asambleístas en la Ciudad de México; y las mujeres, vaya usted a saber por qué motivo, algunas por salud o seguramente porque el partido estuvo en este contubernio, algunas eran incluso madres de los varones que venían de suplentes. Ha sido una lucha de regateo permanente, de buscar la manera. Ahora hay que hacer una liga donde a las mujeres se les prohíba renunciar, si llegan a la Cámara, no pueden hacer eso, ya sería el colmo. Finalmente sí se puede tener un problema de enfermedad y la libertad de renunciar, si no quiere, pero no puedes sobre reglamentar las cosas para que sean respetadas, más bien tenemos que entrar de otra manera, denunciar, no solapar esto, pero sobre reglamentar, ya sería verdaderamente el colmo.

Ha sido una experiencia de mucho regateo, de mucho esfuerzo, donde, por supuesto, uno de los constantes desafíos que las mujeres han tenido que hacer son pactos muy diversos, desde su propia diversidad. Obviamente no por el hecho de ser mujeres pensamos igual, somos muy diferentes ideológicamente, diferentes nuestras culturas, nuestras formas de ser y nuestros estilos de vida. Por eso también cuando hablamos de la mujer lo hacemos con un mal concepto, decimos: «Las mujeres muy diversas entre nosotras», pero finalmente también ha tenido que ser esta diversidad una historia de pactos, a la hora de que vamos a lograr algún tipo de cambio legislativo, en este sentido.

Dicen que la participación de las mujeres es una expresión de lo otro que está pasando en la vida diaria, no solamente de las mujeres, sino también de los hombres, de lo que está pasando en la vida diaria de la relación entre los hombres y las mujeres. Los cambios en la vida de las mujeres han sido muy fuertes, y esto se expresa en la participación política.

Hasta hace algunos años, quizá veinte, treinta o diez, Michelle Bachelet decía cuando tomó posesión en Chile, hace un lustro —porque en Chile apenas hace más o menos como cinco años que se legalizó el divorcio, por ejemplo—; que hace cinco años nadie se hubiera imaginado que una mujer podría llegar a la Presidencia.

En Chile se han dado cambios muy fuertes desde hace muy pocos años, que yo creo que todavía si hablamos de diez o quince años, las mujeres no votaban por mujeres, es decir, había una mujer que no tenía una estima sobre sí misma, y entonces decía: «Yo no puedo, ella

tampoco puede, si yo no puedo, ella no puede ser, ésta es una cuestión de hombres, y entonces, no puedo votar yo por otra mujer».

La estima de las mujeres, la otra vida de las mujeres es su salida masiva con éxito a la vida pública, porque han salido a la vía pública con éxito, están sacando las mejores calificaciones en las universidades, están siendo una fuerza laboral muy competitiva, muy eficaz y muy eficiente. Hay múltiples estudios del empresariado mexicano diciendo: «Yo quiero y contrato mujeres».

Empresas que en los últimos años cambiaron su fuerza de trabajo de hombres a mujeres y que se han metido a investigar, y dicen: «Bueno, pues hay mucha mayor eficiencia, me ha sido mucho mejor contratar mujeres, no me importa si en algún momento en su período reproductivo tengo que dejar de tener a una, dos o tres meses, pero en general, es una fuerza muy competente». Han salido mujeres profesionistas cada vez más, nunca antes había pasado tal, ya estamos desde hace algunos años en los 'nunca antes había pasado', por esa historia de éxito en general de las mujeres al salir a la vida pública. Entonces, la participación política tiene que ver con esto.

Como hay una historia de éxito, hay mujeres que dicen: «Yo sí voto por ella, si ella va adonde yo no voy a ir, yo no quiero ser política, yo no quiero participar en política, sin embargo, soy capaz de darle la representación a ella que sí quiere estar, y que si yo puedo, entonces quiere decir que ella puede». Desde las jefas de familia, que hablamos de seis millones de jefas de familia que no son necesariamente mujeres como abandonadas o dejadas, o pobres o que nadie las 'peló'. Muchas de ellas decidieron terminar una mala relación, que continuar una relación que no traía satisfacción a la familia; es decir, muchas mujeres que por decisión son jefas de familia. Éstas también pueden ser pobres, ricas, de clase media, de donde ustedes quieran, del campo, de la ciudad... Son mujeres muy 'empoderadas', quienes le entregan el poder a otra.

En Chile, volviendo al ejemplo, hay urnas para mujeres y urnas para hombres, así se vota. Por lo tanto, se puede saber perfectamente cómo votan los hombres y cómo votan las mujeres. En Chile creo que allá se llaman departamentos, que son una especie como de estados. En la mayoría de esos once o doce departamentos, en la segunda elección, porque allá hay segunda vuelta, en las urnas de las mujeres se votó la mayoría de votos. Por supuesto, de muchísimos hombres también, si no, no hubiera ganado, pero ahí se da esta nueva expresi-

sión, esta nueva vida de las mujeres, cuando antes esto no pasaba. Por eso están llegando más, porque a lo mejor hay hombres que votan por mujeres, pero si ellas no votaban por mujeres, no tenían capacidad de llegar a ninguna parte, porque finalmente sólo con los votos de ambos puedes realmente llegar a ser presidenta municipal, legisladora o gobernadora, y por supuesto, presidenta del país.

Esto está cambiando en el mundo cada vez más. Incluso en una de las mayores, si no es que la mayor potencia económica y política del mundo como es Estados Unidos, ya hay mujeres en la mesa. Hillary Clinton muy posiblemente compita por la Presidencia y tiene muchas posibilidades de ganar. Tenemos Francia y Alemania, ya está en Alemania una mujer, y en uno de los países más importantes de América Latina, Chile, ya está una mujer. Ahí están ya. Y esta pregunta de: «¿una mujer es capaz de gobernar?», o «¿estaremos preparados?».

Ya no es la pregunta. A lo mejor nos la podemos seguir haciendo, pero ya no es tanto la pregunta porque se está demostrando que para bien o para mal, ahí están. Pueden ser buenas o malas gobernantes, pero no es por su cuerpo, es finalmente por su idea y su planteamiento, si pueden o no gobernar bien. Por lo menos, de acuerdo a las expectativas de sus pueblos.

Ése es otro cambio que nos permite estar con mucha mayor presencia. Esta salida de las mujeres en la vida pública no ha sido lo mismo que la entrada de los hombres a la vida privada, no ha sido con la misma rapidez. Como no es con la misma rapidez, las responsabilidades familiares y el trabajo doméstico todavía no están distribuidas tan exitosamente como se está distribuyendo la vida pública.

Las mujeres tienen una carga de responsabilidades en la vida privada que humanamente no les permite mayor participación en muchas cosas, incluso en los grandes puestos. Luego a muchas mujeres les ofrecen en las empresas o en los consejos de administración mejores puestos, y dicen: «No puedo aceptar ese puesto porque tengo todavía una responsabilidad familiar muy fuerte que no me permite asumir una responsabilidad mayor». Muchas veces no es por una inercia discriminatoria, sino porque, incluso, las mujeres dicen: «Yo hasta aquí llegué, aquí síganle ustedes porque no puedo desprenderme de esta responsabilidad».

La conciliación, a lo que se le llama ahora conciliación de la vida laboral y de la vida familiar, es lo que hoy está en la agenda del siglo XXI. ¿Cómo le vamos a hacer?, las mujeres ya se movieron. Muy bien,

pero ahora, ¿cómo le vamos a hacer para que no tengan las dos responsabilidades de la misma manera?, para que podamos compartir la vida privada y compartir la vida pública, que eso implique efectivamente compartir las tareas, porque finalmente estamos hablando de tareas sobre responsabilidades de tiempos.

El tema que hoy se nos pone a la mesa para la participación política y para muchas cosas tiene que ver con cómo vamos a hacer políticas de Estado para la conciliación, el trabajo, la familia. Cuando hablo de conciliación, trabajo y familia, no hablo de mujeres, hablo de hombres y mujeres, y la sociedad entera; de cómo se va a organizar para seguir reproduciéndose socialmente. Digamos que hay una mujer en la vida pública y que no puede soportar sola la responsabilidad de la vida privada.

Los países desarrollados que no pensaron en esto, se arrepienten de no haber pensado hace treinta años en cómo iban a conciliar la vida familiar y la vida laboral para que las mujeres no dejaran de tener hijos, porque las mujeres dejan de tener hijos en estos países, ya no hay una sociedad que se reproduzca, por lo menos en una tasa de un poco más de dos hijos por mujer. En sí, tienen una población adulta muy grande, una población joven que no puede soportar a esta población adulta sola. Entonces, vienen fenómenos migratorios y viene todo lo que estamos viendo en el mundo, por lo menos lo que están viviendo esos países que tienen que basar su fuerza de trabajo en movimientos migratorios, porque ya no tienen en su país la fuerza para poder sacar adelante a la sociedad.

Hace poco vino el comisionado, o una cosa así, no me acuerdo exactamente su puesto en la Comunidad Económica Europea, y dio una conferencia sobre eso, dio una conferencia diciendo: «No se les olvide, nosotros ahorita estamos en un problema». No es un tema de consejo o voluntades, es un tema de Estado, vamos a conciliar vida laboral y vida familiar para que ninguna de las dos se rompa, ninguna dinámica, y que todo siga delante de manera natural, que la propia naturaleza vaya caminando con sus propias leyes, sin que le impongamos una cuestión artificial; porque no nos estamos preparando para lo que viene, las mujeres ya no van a regresar a lo que era antes, ¡no! Y se piensa: «¿Será que hemos perdido los valores y todo lo de antes?». No, estamos construyendo un nuevo mapa de valor.

Antes, una mujer exitosa era la que tenía diez hijos en su casa, se dejaba golpear, la que cargaba su cruz y era una gran mujer. Hoy no,

esa mujer es un poco así como media extraña, ahora una gran mujer es una profesionalista que tiene uno o dos hijos, o a lo mejor no tiene, y ésta es una mujer exitosa. Estamos cambiando nuestro mapa de valores, no es que los hayamos perdido, sino que estamos construyendo otros nuevos a partir de una nueva vida de las mujeres, de los hombres de nuestro país en el mundo, ése es el gran tema.

Por ejemplo, en México, desde hace muchísimos años, la Organización Internacional del Trabajo tiene un acuerdo internacional para esto precisamente, un compromiso de los países para que adapten sus leyes a esta distribución, que se llama Distribución Equitativa de las Responsabilidades Familiares. Es un acuerdo que México firmó pero que lo tiene que ratificar el Senado, y el Senado no lo ha ratificado, de tal manera que cuando hablamos de la ley laboral que hoy está en la mesa, decimos: «Bueno, terminemos con el capítulo quinto éste que regula supuestamente los derechos de las mujeres», pero en realidad es un capítulo que regula la función reproductiva de los trabajadores, es decir, cambiémoslo y pensemos qué pasa con los trabajadores y su vida familiar, y entonces reformemos la ley laboral pensando en eso, en que estamos haciendo una ley que toma en cuenta que el trabajador y la trabajadora tienen responsabilidades familiares y que, en ese sentido, tenemos que pensar ese tipo de capitulados para poder avanzar en la distribución equitativa de responsabilidades familiares.

La Secretaría del Trabajo y los legisladores dicen: «No hemos ratificado el convenio de la OIT». No, pues ratifiquemos el convenio de la OIT y con eso nos obligamos, ahora con esta nueva resolución de la Corte con más razón, a cumplir ese tratado que es ratificado por el Senado, pero que hasta ahora no se ha hecho. No es un tema menor, no se sabe muy bien cómo agarrarlo, pero podríamos hacer una lista de cosas de cómo empezar a hacer esa conciliación entre familia y trabajo, desde los tiempos.

En España, por ejemplo, han hecho acuerdos en detalles como que el camión de la basura pase en la noche o pase los fines de semana, porque en la mañana no hay nadie para que reciba y saque el tambor y lo ponga en la basura. Es decir, no asumamos que hay una mujer en la casa esperando a que los servicios públicos se desarrollen durante el día, hay una mujer en su trabajo, hay un hombre en su trabajo y hay un horario de servicios públicos que no podemos atender porque no hay quién atienda ese horario de servicios. Cambian también los tiempos de la vida, cambian los tiempos de las ciudades.

La semana pasada, creo, terminó el Fovissste, hizo unas jornadas de las que seguramente supieron, donde los trabajadores del Fovissste dieron sábados y domingos de su tiempo, gratis, para que vinieran los trabajadores a hacer sus solicitudes de vivienda, porque necesitaban llegar a 75 mil créditos; y uno de los temas fue: «¿Pues a qué horas un trabajador deja su trabajo?». Las mujeres dejan de trabajar y van, el trabajador hombre no lo hace. Trabajadoras al servicio del Estado, hay un montón, son muchísimas mujeres las que trabajan en las distintas dependencias. Con el cambio a sábados y domingos, hubo colas y colas. Yo fui un poco a ver, ahí me puse de acuerdo con el director del Fovissste, y había un montón de mujeres haciendo su solicitud porque eran el sábado y el domingo. Incluso les pusieron una sala para el cuidado de niños, pensaron en esa vida familiar, es decir, pensaron: «Aquí hay responsabilidades pues tenemos que hacer algo para que puedan venir los trabajadores a hacer su solicitud». Pensaron hasta en un área para cuidar a los niños, pues los trabajadores tienen niños, no solamente las mujeres tienen niños, y necesitan hacer algo con ellos.

Son necesarios por hacer esos detalles pequeños hasta políticas públicas grandes. Entonces sí, que el mundo público reciba con los brazos abiertos a las mujeres, que las reciba bien, con gusto, que existan políticas para que no se vuelva un problema que las mujeres trabajen, porque no es un problema, finalmente es un derecho; sino que podamos resolver entre todos, cómo volvemos a acomodar nuestras políticas para que ni la vida familiar, ni la vida laboral, ni nadie tenga que renunciar a ningún derecho, y todo más o menos nos funcione bien, nos funcionen bien las familias y nos funcione bien el mundo laboral. Esto creo son las complejidades del tema de la participación política, que no solamente es una cuestión de leyes, en donde más o menos ahí vamos, independientemente del regateo, pero que también está el tema de la conciliación, que es parte de la agenda del siglo XXI.

No es el tema que se trata, pero también hay muchísimas investigaciones sobre la participación de las mujeres en los municipios, en donde ha bajado la participación de las mujeres. Ésa es una cuestión muy extraña, porque si hay mayor participación política, hay mayor participación de las mujeres, y lo más natural es que en el pequeño lugar comunitario las mujeres tuvieran más espacio. Yo digo que nos agarraron un poco inconscientes de lo que iba a pasar, porque una de las teorías de por qué ha bajado la participación de las mujeres en los municipios, que puede ser buena y tenemos que ver cómo le salimos

adelante, es la descentralización; el poder ha bajado, está bajando cada vez más a las regiones, ha bajado cada vez más a los estados y ha bajado cada vez más a los municipios.

El que llegue el poder de decisión a los municipios implica que lleva un poco más de dinero, por lo general. Ese cinco por ciento que teníamos de participación municipal, era en los municipios más pobres del país, pero bueno, finalmente ahí estábamos. La entrada de dinero y poder a los municipios ha traído como consecuencia, de nuevo, la disputa masculina. Es decir, ya es algo que vale la pena, y entonces, las mujeres fueron desplazadas de por lo menos el espacio que ya tenían de un cinco por ciento, hemos bajado casi a un tres por ciento de participación y ya no hemos avanzado porque realmente hay un poder real en los municipios. En la cultura de género masculino, los varones se mueven como peces en el agua en eso y a las mujeres les cuesta más trabajo, cuando ya regresó el poder a los municipios. Es una de las teorías, puede haber muchas, de lo que está implicando esta baja participación de las mujeres en los municipios.

Y termino esta breve intervención, porque la idea es más bien que ustedes puedan preguntar y reflexionar lo que yo he planteado y hacer un mayor intercambio, diciendo que cuando hablamos del tema sobresalen dos cosas: diversidad y participación política, pues tienen que ver con esta presencia en la vida pública que las mujeres han puesto en la mesa. Por supuesto, el tema de la diversidad ha puesto en la mesa que el ser diferente no tiene por qué construir unas sociedades iguales, el hecho de ser diferentes los hombres y las mujeres ha construido un entramado donde tú tienes unos derechos, tú tienes otros derechos y no se ha construido en la vida diaria la posibilidad de acceder a los mismos derechos para los hombres y las mujeres, se ha construido una cultura ciudadana de segunda, ciudadano de primera con acceso a derecho, otro no tiene tanto acceso a derecho. Todo lo que esto significa.

Bien, con este movimiento de mujeres, que también con el movimiento antirracista y por supuesto ahora con el movimiento indígena, vamos fortaleciendo la idea de que la diferencia no tiene por qué construir un mundo de desigualdades.

Entonces, una de las principales aportaciones de poner el tema de las mujeres en la mesa, la principal aportación, es que no es un tema nuestro, es un tema de la sociedad entera. No es lo mismo en nuestro país ser mujer u hombre, no es lo mismo ser indígena que

mestizo, no es lo mismo ser heterosexual que homosexual, no es lo mismo ser del norte que del sur, no es lo mismo vivir en el campo que en la ciudad, es decir, depende de todas estas diferencias, que seas un ciudadano con acceso a los derechos o un ciudadano que no tiene acceso a todos los derechos.

La diversidad tiene que ver con eso, eso es lo que se pone en la mesa. Podríamos decir que lo de menos es garantizarles los derechos a las mujeres, pero el tema es más complejo, tiene que ver con hacernos cargo de que somos una sociedad diversa y que esta diversidad tendría que ser un valor positivo y no un valor negativo de exclusión, de racismo, de discriminación, como lo que hemos vivido hasta ahora.

La Unión Europea le puso a los primeros diez años del siglo, no sé cómo vamos porque ya estamos en el 2006, pero a los primeros diez años del siglo le puso los diez años de la equidad. Terminamos el siglo XX con un mundo excluyente, con un mundo donde continentes enteros podrían ser considerados poblaciones de desecho, donde ya no había manera, donde el Sida arrasa, donde el hambre arrasa, y no hay manera de entrar.

En el siglo XXI tenemos que recuperar nuestra visión de equidad y lograr equidad en nuestro planeta, ése es el tema central, cómo logramos un mundo y un país equitativo, independientemente de quién seas, dónde hayas nacido y todas estas diferencias que yo he planteado.

Y por último, también decir que esta entrada a la vida pública de las mujeres, que yo decía es exitosa, sí es exitosa, pero también hay mujeres víctimas: las mujeres de Ciudad Juárez que salen a la calle, a la escuela o al trabajo y son ultimadas en el camino. Bueno, pues también es la parte dolorosa de la salida de las mujeres a la vida pública, ésa también está, de ésa también tenemos que hacernos cargo porque ya hemos conseguido un camino exitoso, pero hay otro que todavía es un camino muy doloroso que tenemos que resolver desde nuestras perspectivas.

No es el tema del que estamos hablando, pero me parece importante también dejarlo ahí, no es todo para adelante, hay cosas que nos están ahí violentando mucho, como la violencia intrafamiliar que ha crecido y es un tema de esos movimientos en la vida familiar que en lugar de acomodarnos a la democracia que llegó ya a la casa, pues no nos acomodamos, nos violentamos, no le entendemos bien y ahí también está otra veta que tenemos que resolver para que esto siga siendo

más exitoso, para que haya una mejor relación entre los hombres y las mujeres, y no una relación que se violenta por cambios o por nuevos derechos que tenemos que seguir garantizando.

# LAS REFORMAS SOBRE LOS JUICIOS ORALES

**LIC. GUSTAVO ADOLFO GUERRERO GUTIÉRREZ**

Magistrado de la Primera Sala Unitaria Civil  
del H. Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

20 de febrero del 2007

Quiero agradecer primero a la Comisión Estatal Electoral y particularmente al licenciado Eduardo S. Guerra Sepúlveda, su presidente, y a los comisionados, por la invitación que me hicieron para estar con ustedes y platicar acerca de las reformas que se suscitaron en materia de oralidad en el Código de Procedimientos Civiles del Estado. Estas reformas empezaron a entrar en vigor el primero de febrero de este año y ya están dando resultados. Quiero darles algunas estadísticas actuales.

Aclaro que esto nada más es en materia civil y familiar. El Poder Judicial del Estado, por conducto del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia, crearon distintos centros de justicia, nuevos centros que están denominados a raíz también de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, como Juzgados de Juicio Civil Oral y Juzgados de Juicio Familiar Oral. Para lo cual, se abrieron ocho juzgados de Juicio Familiar Oral y dos de Juicio Civil Oral, en Monterrey; y uno más mixto, civil y familiar oral, en Cadereyta, Jiménez, Nuevo León.

Éstos, atendiendo a que el cúmulo de asuntos tradicionales impactaba alrededor de 35 ó 40 por ciento en los asuntos que se ventilan en los juzgados civiles y familiares. Ése es un proyecto inicial, según como se vayan comportando los asuntos es como se irán aumentando o afectando el número de juzgados de esta especialización. Al día de ayer se han promovido 298 asuntos en materia familiar, de los cuales, 208 son divorcios voluntarios. Controversias sobre convivencia y posesión interina de menores, 21; y cuestiones de alimentos, 69. Se han programado 59 audiencias en materia familiar, a la fecha se han lleva-

do a cabo 17, de las cuales, ya se resolvieron 14, y 13 están diferidas. Esto es únicamente en el divorcio voluntario.

El divorcio voluntario es un trámite muy corto. El primer caso ya fallado fue el día 12. En ocho días se dictó la primera resolución de un caso de divorcio voluntario. Esto no quiere decir que se esté fomentando la disolución de los vínculos matrimoniales. Los divorcios voluntarios existían con otro trámite más tardado. Regularmente, en un año se tramitan alrededor de siete mil asuntos de este tipo, anteriormente eran con dos audiencias de avenimiento, ahora se pretende agilizar, pero no para el efecto de buscar la disolución de los vínculos matrimoniales. En la reforma se fijan los requisitos que deben tener la solicitud y el convenio, y cuáles deben de acompañarse desde un principio, para que a la hora de la audiencia de avenimiento, el juez se concrete directamente a avenir, que es la función del servidor público, buscar la reconciliación.

Nosotros sabemos que el matrimonio es vital para la familia y también para la sociedad. Mientras no exista un matrimonio sólido, no va a haber una familia sólida. Y mientras no exista una familia sólida, no va a haber una sociedad sólida. Al Estado también le repercute, porque la sociedad viene siendo la base del Estado mismo. Si nos vamos a sus orígenes, el matrimonio es la base del Estado, de toda organización.

El hecho de que se realicen los juicios con más prontitud no quiere decir que se le apostó a la disolución, se le apostó para que el juez esté presente en los actos de la junta de avenimiento forzosamente, y que sea él quien directamente tenga que buscar la solución a ese matrimonio, si es posible. Anteriormente se hacía a través de un secretario, a veces que el juez no lo practicaba porque tenía otras actividades, pero ahora con la oralidad cambia, porque uno de los principios que lo rigen es la inmediatez, es decir, que debe estar presente el juez ante las partes, ante el desarrollo de las pruebas. Esto le va a dar calidad a las resoluciones y a las decisiones que se lleguen a tomar.

En materia civil únicamente se va a conocer el arrendamiento, y en este caso se han promovido 51 asuntos. En este momento no se ha programado ninguna audiencia porque aquí ya son contiendas, se tendrá que incitar a que se emplace al demandado, y este emplazamiento siempre es a instancia de parte. En materia familiar, en lo que sí hay controversia, es en la cuestión de alimentos. Aquí, como les decía, han promovido 69, y ya están programadas dos audiencias para principios

de marzo. También se van a reducir los tiempos de resoluciones en los asuntos de divorcios voluntarios, los de cuestiones de alimentos, los de arrendamiento y las convivencias de menores. Se reducen los tiempos de solución de los problemas.

Quiero recalcarles que esta reforma es pionera en toda la república mexicana. Nuevo León es el único estado que está llevando la oralidad en materia civil y familiar. Ya también fue pionero en la cuestión de la oralidad en materia penal, y ahora hay dos modelos en el país: el *Nuevo León* y el *Chihuahua*. El *Chihuahua* es un modelo colombiano-chileno y el *Nuevo León* es un modelo nacionalista, hecho acorde a nuestras leyes, que respeta las cuestiones de legalidad que establece nuestra Constitución. Hay otros, como el Estado de México, que también está aplicando algo de la oralidad, pero los que sí están en la actualidad, en práctica, son Nuevo León y Chihuahua. Once estados más están en procesos legislativos.

Ya entrando en materia de la oralidad, que va a afectar en la materia civil y familiar, trata todas aquellas controversias que se susciten con una cuestión de arrendamiento, controversias que por motivo de alimentos, de convivencia para menores o posesión interina de menores y la solicitud de divorcio por mutuo consentimiento. Las tres primeras con un procedimiento especial que lo voy a explicar, y la solicitud de divorcio voluntario con un trámite especial también. Estos procedimientos están regidos por los principios de oralidad. ¿Qué quiere decir? Que todas las promociones que se susciten en las audiencias y que hagan las partes, deberán hacerlas en forma oral en las audiencias. Es un procedimiento mixto, hay una etapa que es escrito y una etapa oral. En ésta, todas las solicitudes que se realicen por las partes tendrán que ser en forma oral, las resoluciones que se lleguen a dictar, las excepciones que puedan ser la sentencia definitiva o alguna interlocutoria, tendrán que hacerse en forma simultánea y en ese momento por el juez en forma oral.

La intermediación es otro principio. Consiste en que el juez esté presente en todo el desarrollo de las audiencias del juicio, que son la preliminar y la de juicio. Ahí están las partes ante los testigos, ante los peritos, ante el desarrollo de alguna prueba de inspección, y tendrá que estar presente el juez inmediatamente. No hay alguien que esté antes de la parte y el juez, directamente el juez está llevando a cabo las cosas. En los juicios tradicionales no se veía, se hacía a través del secretario, del escribiente, de la secretaria. Ese procedimiento hacía

que fuera factible que un juez pudiera llevar hasta cuatro mil asuntos al año. A mí me tocó una época en 1995, cuando era juez Quinto Civil, se erradicaron cuatro mil 300 asuntos al año y dictábamos alrededor de 200 acuerdos diarios. Teníamos que sacar alrededor de 120 sentencias al mes, y llevar audiencias de remate y de testimoniales, confesionales o reunir pruebas de alegatos, a lo mejor cinco o seis diarias. Las podíamos hacer a través de otras personas, pero no estaba la inmediatez del juez que estuviera presente, sino que estaba todo documentado a través de actas, que posteriormente las teníamos que valorar ante la frialdad del papel para poder determinar su alcance probatorio. La inmediatez hace que el juez pueda percibir mejor esas pruebas. Ésa es una de las ventajas de la oralidad. Si el juez no está presente en cualquier etapa del procedimiento que tenga que ser, será nula esa actuación.

La abreviación aquí es para tratar de agilizar todo el trámite, abreviar término. Un ejemplo es que durante las audiencias, antes de señalar fecha para la audiencia preliminar, se tiene que establecer que todas las resoluciones que se lleguen a dictar durante las audiencias de juicio o las diligencias que se practican en el desarrollo de alguna prueba fuera del juzgado o 'equis', se tendrán por notificadas sin formalidad alguna, estén o no presentes las partes. Eso les va a dar agilidad e irá abreviando términos; y va muy ligada también con el principio de continuidad.

La publicidad. Todas las audiencias van a ser públicas, a excepción de las que establece la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado, en este caso todo lo relativo a la familia y los asuntos familiares serán privados, no va a haber intervención de partes. El asunto civil, que es el único, el especial de arrendamiento, sí será público. Cualquier persona puede acudir, como en los juicios americanos, donde hay lugares para el público y podrán apreciar el desahogo de todo un juicio oral. Otro principio es el de concentración. Se concentra en dos audiencias, la preliminar y la de juicio. Ahí se van concentrando todas las etapas del procedimiento o las que están definidas para cada una de esas audiencias. Y la continuidad, que forzosamente se tiene que ir. Es progresivo el procedimiento y únicamente se podrá diferir por situaciones muy extremas que establezca el juez. Vamos a suponer que llegue un testigo o una persona que esté enferma, se pueda diferir para trasladarse al lugar a recopilar la información, la declaración o la confesional de alguna de las partes. Ahí están las causas para que se

puedan suspender. Pero al momento de suspenderse, inmediatamente deberá señalarse fecha para su continuación, por eso es el principio de continuidad de los procedimientos orales.

Bajo estos esquemas o principios se rigen los juicios orales, y lo no previsto bajo estos principios o lo no previsto en las disposiciones especiales que establece el Libro Séptimo, que fue adicionado al Código de Procedimientos, se va a aplicar a las disposiciones generales del Código de Procedimientos. Lo que tenemos tradicionalmente para la valoración de las pruebas, su admisión, cualquier cuestión, en relación de recursos, etcétera. Durante las audiencias, las promociones de las partes deberán ser orales, así como las resoluciones dictadas por el juez y también ser ahí en forma, en ese momento deberán llevarse a cabo. Es muy importante que ningún antecedente de método alterno podrá ser motivo de prueba en un juicio oral. Esto dada la confidencialidad que tiene, que caracteriza a los métodos alternos, porque muchas personas cuando han adoptado un método alterno, empiezan a hablar sobre aspectos que realmente sucedieron, pero que estratégicamente no se han manifestado en defensa porque por alguna causa estratégica es legal, y entonces ese principio de la confidencialidad se rompería, si se acompañaran antecedentes al juicio oral. Así lo establece la Ley de Métodos Alternos, no se van a poder considerar antecedentes que se hayan cumplido sobre una resolución que fue adoptada en un método alterno. ¿Cuáles son los métodos alternos? La mediación, la amigable composición. Hay muchos métodos alternos que pueden dar motivo a una solución, sin que haya intervenido la autoridad judicial.

Cuando se llegue a realizar algún desahogo fuera del recinto judicial y no esté el juez, que siempre debe ser presidida por el juez y cumpliendo con las formalidades que este libro establece, también será videograbado como una audiencia, así como las audiencias preliminar y de juicio. Si por alguna causa no estuviera presente el juez, será nula esa diligencia. Las resoluciones dictadas en las audiencias y su notificación se van a realizar sin formalidad alguna. Esto no afecta en absoluto la cuestión de algún amparo o alguna violación procesal, ya que de antemano, lo que sí se cumple y se debe cumplir con estricto apego a la ley, es el emplazamiento. Posteriormente no se van a realizar notificaciones, sino se van a entender.

¿Por qué decimos que le surten efectos como si estuvieran presentes? Porque la ley obliga a que acudan a las audiencias de juicio,

si no acuden, van bajo su riesgo. Pueden acudir en forma personal o a través de sus representantes, ahora explicamos cómo. Todo el ofrecimiento, la admisión y el desahogo se van a llevar a cabo conforme establece el Código de Procedimientos Civiles, que es la regla general. Pero hay reglas particulares en ciertas pruebas, como en la confesional. En ésta su desahogo, su ofrecimiento, será desde el escrito inicial de demanda hasta la audiencia preliminar, ahí se podrá ofrecer la prueba confesional y se deberá acompañar el pliego de posiciones, pero este pliego, que se acompaña en un sobre cerrado, es única y exclusivamente para el caso de que no acuda alguna de las absolventes, y que provoque la declaración de confeso. ¿Por qué? Porque en el caso de que no se ofrezca la prueba, el pliego de posiciones no va a impedir que se pueda llevar a cabo el desahogo de una prueba confesional, si ambas partes están presentes. ¿Por qué? Porque cuando se vaya a desarrollar la audiencia de la prueba confesional, éstas podrán hacerlas oralmente, las posiciones tendrán que hacerse oralmente. El legislador estableció que se acompañara el pliego, pero únicamente para el efecto de declararlo confeso. Y se trató de evitar. Vamos a suponer que no acudió a la audiencia del desahogo de la prueba confesional, entonces voy a aprovechar para formularle posiciones aprovechándome de su ausencia. Acompaña un pliego de posiciones para ese único efecto, de declarar confeso en caso de que no acuda; si acude, hacerlas verbalmente al absolvente.

En cuestión de la testimonial, no es necesario acompañar interrogatorio escrito, aquí las preguntas y repreguntas deberán hacerse orales. En caso de que haya incapacidad para que comparezca un testigo, se le citará cuando menos con tres días de anticipación al desahogo de la prueba; cuando se vaya a señalar la audiencia de juicio, se va a llevar a cabo todo el desahogo de pruebas. Se le notificará al testigo con tres días de anticipación, en caso de que no obedezca, de que no acuda, se le aplicará medio apremio consistente en un arresto de hasta 36 horas y una multa hasta de 120 cuotas, independientemente de que pueda hacerse comparecer a través de la fuerza pública, porque todos los terceros están obligados a cooperar en la administración de justicia. Si por algún motivo, no obstante que se han aplicado los medios de apremio o se ha aplicado la multa, no ha sido posible llevar a que comparezca el testigo, la prueba se tendrá por no desahogada. Aquí hay una modalidad: el juez y las partes pueden interrogar libremente al testigo sobre hechos objetos de la prueba. Inclusive, podrá haber

careos entre testigos y las partes, testigos con testigos, en forma libre, siempre que se refieran a los hechos de las lids. Una vez que rinda el testigo su declaración, no deberá ausentarse del recinto hasta que no lo autorice el juez. Podrán confrontar a los testigos entre sí o con las partes para aclarar algún hecho. Pueden tachar a los testigos sobre cuestiones que no hayan declarado para buscar que sean inhábiles esos testigos, que están tachados, durante la audiencia en que se llevó a cabo el desahogo o dentro de los tres días siguientes de haberse celebrado. Se tramitarán vía incidental y, por lo pronto, se suspende el dictado de la sentencia hasta que no se resuelva.

La instrumental es un aspecto muy importante de los juicios orales, el registro del procedimiento oral. Ya lo considera la ley como un instrumento público. ¿Qué quiere decir esto? Que toda la audiencia va a estar videograbada con la alta tecnología que tienen las salas de juicio oral. Al parecer son siete posiciones de cámaras y todo se está grabando, al juez, al secretario, a las partes. Ese registro probará el modo cómo se desarrolló la audiencia o las diligencias, durante el proceso oral. El que se hayan cumplido las formalidades exigidas por la ley, los servidores públicos y personas que estuvieron presentes en la audiencia, las resoluciones pronunciadas por el juez. Aquí ya van a estar íntegramente grabadas o registradas, todas las resoluciones del juez. Las grabaciones probarán, como antes lo hacía la copia certificada de una actuación o los originales probaban las actuaciones del juez. En el caso de los juicios orales el *DVD* va a probar las resoluciones del juez, las cuales tendrán que estar motivadas y fundamentadas, sólo que ahora en forma oral. Ahí se verá si se cumplió o no con los artículos 14 y 16 constitucionales. Se probarán también todos los actos que se llevaron a cabo dentro de las audiencias. Tendrá valor probatorio para el procedimiento, para los recursos que se lleguen a promover y para los requerimientos que puedan surgir con otra autoridad, como el juicio de amparo, los recursos en caso de que haya una apelación. El *DVD* va a probar todo eso que habíamos dicho al principio. Aparte, ustedes saben que del Tribunal Virtual y eso también va a formar parte del Tribunal Virtual. La segunda instancia podrá, en dado caso que exista algún recurso, a través del Tribunal Virtual, introducirse a ver todo, aparte del *DVD*, podrá ver el escenario de las audiencias de juicio.

Estos documentos —esa instrumental pública— tendrán valor probatorio, a no ser que se compruebe su alteración. Está sujeto también, como cualquier documento, a actuación. Cuántas veces ha ha-

bido que falsifican una sentencia, que falsifican un documento. Pues también aquí estamos sujetos a eso, a ese tipo de alteraciones. También será sujeto de impugnación y sujeto a pruebas, si está alterado. Los documentos que se lleguen a presentar durante la calificación de las pruebas, en la audiencia preliminar, se podrán impugnar. Los presentados con posterioridad, cuando se trate de documentos supervenientes, se podrán llevar a cabo en la audiencia en que se hayan presentado, podrán impugnar.

Aquí, cuando en la Facultad de Derecho me cuestionaban que no se podía acompañar ahora documentación, porque hay una disposición que dice que todas las pruebas se deberán ofrecer en el escrito de demanda, como en la contestación, o en la reconvencción o contestación a la reconvencción. Pero el artículo 620 de Procedimientos, que es aplicable también por regla general, establece los casos de excepción en los cuales se podrá acompañar. Éste dice: «Presentadas la demanda, la contestación, la réplica y la dúplica, y en su caso en la reconvencción, contestación, réplica o dúplica, no se admitirán a las partes otros documentos que los que fueren de fecha posterior, salvo en los siguientes casos: Si son de fecha anterior a la demanda o contestación, cuando bajo protesta expresen que no tenían conocimiento de ellos. Los que sirvan de prueba para hacer improcedentes las excepciones o defensas hechas valer contra acciones en lo principal o reconvenccional. Los que importen o tengan relación con cuestiones supervenientes. Y los que impliquen desvirtuar el valor de las pruebas de la contraria».

Vamos a suponer que el actor... Es que me decía: «Yo como actor, yo ya no voy a poder ofrecer pruebas». ¡No!, sí puedes ofrecer, si el demandado te ofreció alguna prueba y tú no la contemplaste porque no era necesario para comprobar tu acción, pero sí te va a servir para destruir su excepción. Pues la voy a acompañar y no hay ningún impedimento. La pericial se desarrollará con la intervención del perito designado por el juez, independientemente de que las partes puedan también ofrecer su perito, pero aquí lo principal es la designación que hace el juez. Cambian la reglas actuales, aquí no hay tercero en discordia, el juez designa su perito y podrán coadyuvar los peritos de las partes, si ellos quieren. Es el esquema del juicio de amparo, el perito designado por el juez, que habiendo aceptado el cargo no rinda su dictamen, o bien, habiendo protestado, no comparezca a la audiencia, se le aplicará sin justa causa, se le sancionará con una multa de diez

a cincuenta cuotas y será responsable de los daños y perjuicios que llegue a causar por su negligencia. Las partes podrán intervenir con la designación de un perito, y esta designación deberán hacerla antes de la audiencia preliminar. Deberán mencionar el nombre, apellido, domicilio y, en su caso, acompañar el título o cédula profesional, o documento que acredite ser técnico en alguna profesión o una actividad técnica. El juez le designará un término prudente al perito para que rinda su dictamen. Éste deberá estar ya elaborado o presentado tres días antes de la audiencia. El dictamen se pondrá a la vista de las partes para que ellos tengan oportunidad de prepararse en la audiencia de juicio.

El principio de contradicción es otro principio en el que podrán ver la situación de interrogar al perito y las partes. El juez podrá interrogarlo o confrontar a los peritos con las partes, o a los peritos con los peritos, para buscar la verdad de su dictamen o la verdad que se pretende probar. Se considerará el dictamen por no ofrecido si los peritos de las partes no lo presentan, habiendo aceptado el cargo. Otra situación que establece la reforma es que los honorarios del perito designado por el juez serán pagados por el estado, ya no por las partes, ya no tienen injerencia en que tengan que liquidar los honorarios del perito designado por el juzgado. Los honorarios de los peritos de las partes, corresponderán a éstas, sin perjuicio de lo que se llegue a resolver en la sentencia definitiva sobre los gastos y costos. Pero aquí, la idea es ir independizando la actividad del perito designado por el juez en relación a las partes, para que no exista alguna influencia en cuanto a que yo le pague los honorarios y vaya a dictaminar a favor de alguna de las partes.

¿Cómo debe presentarse la demanda? Se presenta en forma escrita. Debe cumplir los requisitos de los artículos 612 y 614 del Código de Procedimientos Civiles. Al admitirse la demanda se admite y se ordenará el emplazamiento, para que dentro del término de cinco días conteste la demanda. La contestación también debe hacerse en forma escrita y cumpliendo con los requisitos de los artículo 612 y 614 del Código de Procedimientos. En la contestación, se harán en forma simultánea todas las excepciones que considere pertinentes, no en ninguna otra fase probatoria, a no ser que se traten de excepciones supervenientes, podrá contestar la demanda y a su vez reconvenir, y al admitirse la reconvencción, ordenará el emplazamiento por el término de cinco días a la parte actora, para que conteste la demanda de la reconvencción.

Las partes tendrán que ofrecer las pruebas en los escritos de demanda, contestación, reconvencción o contestación a la reconvencción. Ahora, vamos a suponer que el demandado no conteste la demanda o la reconvencción a la contrademanda. Aquí hay una obligación para el juez, que antes de declararlo contestado en sentido negativo, tendrá, de oficio, que verificar si el emplazamiento cumplió con todas las formalidades que exige la ley. Esto para evitar violaciones procesales que puedan traer como consecuencia la reposición del procedimiento. Aquí ya se le exige al juez que si no contestó la demanda, verifique si realmente está bien emplazado el actor. Si determina en forma, tendrá que dictar una resolución de establecer: «Se cumple con esto, por esto, por esto y por esto», para que llene todo y haya cumplido con toda la formalidad que exige la ley para el emplazamiento. Si ya se dice que está bien emplazado, lo va a declarar contestado en sentido negativo. Si alguna de las partes, ya una vez contestada la sentencia anterior o contestada la demanda, comparece a través de representante o una persona moral, el juez también está obligado a analizar la personalidad de las partes y determinar si cumplieron con todo. Si hay alguna situación en la que en el poder o en el documento con el que se justifique su personalidad existe alguna irregularidad que es subsanable, se aplicará la regla que establece el artículo 9 del Código de Procedimientos, consistente en que si es la parte, se les dará seis días para que subsanen la irregularidad o la omisión que tienen en su poder. Si no cumple con eso alguna de las partes que hayan comparecido, si es la parte demandada, el procedimiento seguirá en su rebeldía, no se suspende. Si es la parte actora, se sobresee el juicio y se le regresan los documentos para que lo vuelva a ejercitar.

Una vez analizado, una vez que contestó la demanda, que en su caso, si no ha contestado, se haya cumplido la formalidad del emplazamiento, debe estar satisfecha también la cuestión de la personalidad. Ahí va a dictar auto para citar, señalar fecha, lugar y hora para la audiencia preliminar. Hasta aquí es escrito, ya empiezan los devaneos de la oralidad, empieza aquí la oralidad. Se dicta un auto donde se señala fecha para la audiencia, el juez le corre traslado al actor del escrito de contestación de demandas, si es que lo hay, les previene a las partes que deberán comparecer a la audiencia de juicio en forma personal o a través de su representante, con el apercibimiento de que si no acuden en forma personal o no acuden a través de un representante, se les impondrá una multa de hasta 120 cuotas. La idea

es que acudan a la audiencia. También se les previene que todas las resoluciones que se lleguen a dictar durante las audiencias de juicio y/o cualquier otra diligencia, se tendrán por notificadas, hechas, independientemente acudan o no. Aunque no se va a cumplir con ninguna formalidad, se tendrán por realizadas. Vamos a suponer que se haga un diferimiento de la audiencia, ya no se va a notificar, se entiende que ya estás enterado de que aunque no hayas acudido, la audiencia se va a llevar a cabo. Si hoy se difiere, la vamos a celebrar el viernes o el próximo jueves, y ya no hay necesidad de notificar a ninguna de las partes porque se va a entender que están enterados de eso. Ése es el principio de continuidad y de abreviación, ahí va implícito el que el procedimiento siga.

Se señala fecha para la audiencia de juicio, en éstas sí se deberá ordenar notificación a las partes, su celebración y se deberá notificar cuando menos cinco días antes de celebrada la audiencia con todos esos apercebimientos. La audiencia preliminar se llevará a cabo con o sin la presencia de las partes. Con el apercebimiento de que se les sancionará si no acuden sin causa justificada, con una multa de hasta 120 cuotas. La audiencia preliminar podrá suspenderse o diferirse cuando el juez lo considere pertinente. Ahí le da cierta facultad al juez para diferir audiencias y puede ser que busque o que trate de avenir o reconciliar, o de llegar a un arreglo con alguna de las partes. A lo mejor él percibe que si les da un término de 48 horas para arreglar, puede suspender y reanudar en 48 horas. Todas las audiencias serán presididas por el juez, bajo pena de nulidad. Serán públicas, salvo lo que establezca las previstas en la Ley de Acceso a la Información Pública. Se desarrollarán oralmente. El juez determinará el inicio y la conclusión de todas las etapas en las audiencias, se fijará con mayor prontitud la fecha de las audiencias. Aquí no se establece en cuánto tiempo, sino en la forma, buscar que esto sea más rápido.

Al iniciar la audiencia preliminar, el secretario va en forma oral y certificará lo siguiente: cómo se lleva a cabo el registro de la audiencia, va a hacer constar que se está audiograbando, autofilmando o qué mecanismo se está utilizando para su registro; se establecerá la fecha, hora y lugar de su realización, el nombre de los servidores públicos que intervengan y las partes o terceros. Se hará constar todo eso en forma oral y se estará grabando, se expondrá un resumen y una síntesis de lo que es la demanda, la contestación, la reconvencción y la contestación a la reconvencción; se tomará la protesta a las partes o a los terceros

testigos que estén presentes para que se conduzcan con verdad ante la autoridad donde están interviniendo y les harán saber las sanciones que el Estado impone para aquellas personas que se conducen con falsedad, haciéndoles ver las disposiciones del Código Penal sobre el delito de falsedad de declaración ante autoridad judicial.

Otro procedimiento importante es que el juez buscará y exhortará primero, que es una formalidad que debe cumplir, invitarlos a un método alternativo para que solucionen los problemas y concluir el procedimiento. Si las partes no prefieren o no quieren utilizar un método alternativo, el juez los invitará también a una conciliación, a buscar un arreglo conciliatorio ante él y llegar a un convenio. Podrá ser un convenio parcial sobre las pretensiones de la demanda o total. Ya una vez que se defina que si no hubo acuerdos en relación al método alternativo o la conciliación, o habiendo, no siendo totalmente, habrá los acuerdos probatorios, cuyo procedimiento también está establecido. Por ejemplo en un juicio, una cuestión de arrendamiento, donde se está demandando la rescisión del contrato, el actor demanda la rescisión sobre un contrato que se celebró sobre la finca ubicada en Matamoros 324 poniente de esta ciudad, que se celebró, que se había establecido como monto de la pensión rentaria la cantidad de dos mil pesos y que se había obligado al inquilino a ir a su domicilio a liquidar la pensión rentaria y ya tiene tres meses de que no le ha liquidado, no ha acudido a su domicilio y, por lo tanto, dio causa de rescisión. Es por lo cual promueve el juicio especial de arrendamiento para rescindir este contrato. El demandado, al contestar la demanda, acepta que se celebró el contrato de arrendamiento sobre la finca ubicada en Matamoros 324 poniente, que el monto de la pensión rentaria es de dos mil pesos, pero que no se estableció como lugar de pago el domicilio del arrendador, sino el domicilio de él, que es el del inquilino, y que como no le habían ido a requerir para cobrarle las rentas, pues no ha incurrido en mora. Ahí hay un acuerdo, el juez empieza a analizar la demanda y la contestación, y puede decir: «Aquí podemos determinar un acuerdo probatorio, en cuanto a la celebración del contrato, en cuanto al objeto del contrato, en cuanto al monto, mas no en cuanto a que haya incurrido en mora, porque hay una diferencia en que el actor afirma que se estableció como lugar de pago su domicilio y el demandado el de él. Hay acuerdos probatorios en relación a esto y sobre este punto no va a haber discusión ni serán objetos de pruebas, y la litis se va a centrar únicamente para definir dónde debería llevarse a cabo el lugar de pago.

Las pruebas van encaminadas exclusivamente a eso, y el juez tendrá que tener habilidad para ir descartando las que no conduzcan a demostrar más que eso. El juez define la litis del asunto y eso hace que se simplifique el procedimiento. Esos son los acuerdos probatorios. Si no hay convenio que solucione la totalidad del juicio, el juez procederá a la calificación de las pruebas, en relación a la litis y a los acuerdos probatorios. En el caso de que hubiera excepciones procesales, iniciará con estas pruebas. Si hay que desahogar pruebas para las excepciones procesales, ahí se hará el desahogo, en esa audiencia preliminar se llevará a cabo el desahogo de pruebas procesales. Si no los hubiera, develará el término para que aleguen las partes, primero al actor, luego el demandado y en esa misma audiencia va a resolver sobre las excepciones procesales, o bien, si el caso lo amerita por su dificultad, dictará la sentencia, señala fecha, durante los tres días siguientes, para dictar sentencia en relación a la excepción procesal.

En el supuesto de que se llegue a presentar una cuestión de competencia. En este caso muy especial, el juez va a determinar si es competente o es incompetente. Si el juez determina que es competente, el juicio va a seguir su curso y le reservará al demandado el derecho para que la impugne vía agravio, en caso de que se inconforme con la sentencia definitiva. No suspende, sino que va a ser motivo de agravio procesal al impugnar la sentencia definitiva. Si el juez se declara incompetente, ahí suspende el procedimiento y remitirá las actuaciones al pleno del Tribunal para que éste resuelva si es competente o no. Ésa es una de las excepciones procesales que está establecida aquí. Si están resueltas las excepciones procesales, fueron improcedentes o que no se hayan promovido excepciones procesales, entonces procederá la calificación de las pruebas tendientes al fondo y va a admitirlas o desecharlas.

Vamos a suponer que se haya señalado fecha para el viernes para la audiencia preliminar, y es una cuestión de arrendamiento y no ofrecieron más que la prueba confesional. O bien, no hay pruebas que desahogar porque todo es puro documental. En esa misma audiencia se puede resolver el juicio. ¿Por qué? En la audiencia preliminar, si no hay más audiencias, ya calificaron las pruebas y vemos que nada más existe una prueba por desahogar, que es la confesional. O bien, que se ofreció la prueba testimonial y ahí están los testigos. El juez declarará cerrada la audiencia preliminar, inmediatamente hace la apertura de la audiencia de juicio y deberá cumplir con la formalidad de la audiencia.

La ley le obliga a exhortar a una conciliación, vuelve a invitarlos a una solución de su conflicto. Si no lo logra, empezará a desahogar las pruebas permitidas en ese momento, como fue la confesional o la testimonial. Se desahoga la prueba testimonial y si no hay más pruebas que desahogar, se da el término para los alegatos, primero al actor y después al demandado. En esa misma audiencia podrá fallar, en forma directa o suspenderla, y en cinco días posteriores, señalar fecha para el dictado de la sentencia.

Es factible que en una sola audiencia, en forma simultánea, se puedan llevar a cabo las dos audiencias. Nada más definir las etapas, el inicio de la prueba preliminar, la conclusión, el inicio de la audiencia de juicio, su conclusión y que cumplan con las formalidades que cada audiencia establece. En ambas tiene que haber la invitación del juez a la conciliación. También puede haber pruebas por desahogarse fuera del recinto, entonces podrá haber una etapa de preparación, ya sea la inspección o una pericial, girar un exhorto o enviar un oficio, un informe. Podrá concluir la audiencia preliminar y ahí mismo, como hay el principio de continuidad, tendrá que señalar cuándo se va a celebrar la audiencia de juicio. El juez no puede decir que lo va a dejar a la deriva, ahí mismo tiene que decirse la audiencia de juicio. Se cita a las partes tal día y, por lo pronto, se va a llevar a cabo también la inspección judicial en tal lugar, mañana a tales horas y se van a girar oficios.

Un exhorto a Villaldama porque un testigo está en ese municipio, y se tiene que llevar a cabo el exhorto. Tendrá que cumplirse también el desarrollo de la audiencia de la testimonial, conforme lo establece la oralidad. Allá también se tendrá que videogravar y mandar todas las constancias de la videograbación para que formen parte del expediente de acá. Simultáneamente se van a poder llevar a cabo varias audiencias, pero eso no impide que no se tenga que señalar fecha, el juez tiene que calcular también para que cuando ya se lleve a cabo la audiencia de juicio, existan unas pruebas ya preparadas. En la audiencia de juicio se señala la fecha, vuelve a certificar el juez su inicio, el secretario a dar la formalidad que les había dicho sobre cómo se va a llevar a cabo, cómo se va a registrar, quiénes deben estar presentes. Los requisitos que debe contener la certificación y exhortar a la conciliación. Posteriormente se llevará a cabo el desahogo de las pruebas, si es que se necesita el desahogo material en el orden que lo establezca el juez. Es importante que el orden lo establezca el juez porque muchas veces hay facturas en las que está ofrecida la prueba

testimonial vía ratificación de una o varias facturas, y se está llevando a cabo también la confrontación de peritos o de alguna otra testimonial o la confesional; y está el tercero ahí, quien es el dueño de una mueblería. El juez puede darle prioridad a desahogar esa la prueba para desocuparlo, porque es un tercero que no le interesa el pleito y lo tenemos citado desde las diez de la mañana y no lo vamos a soltar hasta las cuatro de la tarde, porque tenía que estar presente en la audiencia de juicio. Ahí da fe de quiénes están presentes. El juez va a manejar esa situación: «A éste lo desocupamos para que ya se vaya». Por eso se establece en el orden que el juez lo disponga.

Ya una vez que se desahoguen las pruebas se irá a los alegatos, primero el actor y luego salen los demandados. Si es posible, ahí mismo dictará la sentencia. Si no es posible, la dictará en un término de cinco días y señalará fecha también. Tendrá que señalar fecha para la audiencia de dictado de la sentencia. Una vez dictada la sentencia, si la resolución definitiva es apelable. Son nada más apelables la sentencia definitiva, el auto o las sentencias interlocutorias que pongan fin al juicio, y la primera, es la apelación que se admite en el efecto devolutivo. El auto y la interlocutoria que ponen fin al juicio, serán apelables en ambos efectos, todas las demás resoluciones dictadas no pueden ser combativas, sino se tendrán que hacer como violación procesal, en un momento dado que se llegue a promover la apelación en contra de la definitiva.

Éste es más o menos el procedimiento oral en general, como el especial de arrendamiento, el sumario de alimentos y las convivencias. Cada una tiene un trámite especial. En sumario de alimentos se señala una pensión alimenticia provisional, se giran los oficios, se embargan bienes. En la convivencia el trámite es el mismo que se está estableciendo, la estructura del procedimiento es éste. En cuestión de arrendamientos sí hubo un cambio cuando el contrato de arrendamiento se haya celebrado en forma escrita ante un fedatario público, podrá el arrendador solicitarle al juez que en el auto de erradicación, determine, haga un mandamiento de requerimiento al inquilino para que justifique estar al corriente en el pago de las rentas. Si no justifica, se le facultará al actuario para que proceda al embargo de bienes, se le requerirá sobre el pago de la pensión insoluble y se podrá, como un tipo ejecutivo, embargarse bienes para garantizar el adeudo de las pensiones rentarías. Pero siempre y cuando el contrato de arrendamiento esté celebrado ante un fedatario, celebrado o ratificado ante

un fedatario público. Podrá establecerse también que en caso de que esté emplazado el demandado y el inmueble esté desocupado, se dará la posesión al arrendador en forma provisional para que no hagan mal uso de ese inmueble o que le meta mano, y ya después se confirmará su posesión, cuando ya se determine en sentencia. Éstas son más o menos, en forma general y muy práctica, las reformas por adición al juicio oral.

**PANEL:**  
**POLÍTICA Y DERECHO**  
**EN LA REFORMA ELECTORAL**

**ADOLFO J. TREVIÑO GARZA**

Presidente del Consejo Directivo Nacional de la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México, A. C.

**CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ**

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, titular de la Cuarta Sala Penal

**SERGIO ELÍAS GUTIÉRREZ SALAZAR**

Director y profesor de la maestría de derecho de la Escuela de Graduados de Administración y Política Pública, EGAP, del Tecnológico de Monterrey

**MODERADOR: DR. ALEJANDRO MEDINA PÉREZ**

29 de marzo del 2007

**MODERADOR:**

— El tema que nos ocupa: 'Política y derecho en la reforma electoral', son materias que están íntimamente ligadas con la evolución democrática que nuestro país y nuestro estado han tenido, y que requieren precisamente de un análisis y una reflexión sobre cuáles son esas reformas jurídico-políticas, inclusive, técnico-operativas, que requiere nuestro marco regulatorio en materia electoral, y que quizás habría que buscar la manera de reparar esas necesidades que requiere para ser mejorada, y de las cuales adolece este marco regulatorio en materia electoral.

Ustedes han sido testigos del caudal de propuestas que han sido presentadas en los últimos años aquí, hablando del estado de Nuevo León, que sin duda han enriquecido el debate, hoy en día nuevamente se pone a la discusión la idea de un nuevo ordenamiento electoral, ya sease Código, ya sease una nueva Ley Electoral reformada y para

ello es pertinente analizar todo este caudal. Obviamente tenemos la limitante del tiempo, por lo cual vamos a tratar en dos rondas de participación de diez minutos, que nuestros conferencistas puedan abordar el o los temas que crean pertinentes comentar y luego terminar con una ronda de tres a cinco minutos de comentarios finales y concluir con una participación del auditorio de treinta minutos, en los que únicamente rogaríamos ser muy puntuales, muy precisos, breves en sus comentarios o preguntas, a efecto de tener una participación más nutrida. Así, sin mayor preámbulo, abrimos esta primera ronda de diez minutos. Empezamos con el licenciado Adolfo J. Treviño. Adelante, maestro.

**ADOLFO J. TREVIÑO GARZA:**

—Gracias, doctor. Agradezco a la Comisión Estatal Electoral la amable atención de invitarnos, lo hacemos con mucho gusto. Ha sido preocupación nuestra el derecho electoral porque hemos participado en algunos eventos, y esta oportunidad de buscar sus reformas, creo, es oportuna aunque ya se presentó una oferta de parte de la Comisión ante el Congreso, sin embargo, vamos a aportar algunas experiencias en las ofertas que ahora podríamos hacer.

Les confieso, lo mío va encaminado directamente a los temas que se ven más en la contienda administrativa, en la contienda electoral y, sobre todo, encaminado a los procedimientos electorales que en ocasiones vemos sus deficiencias y quisiéramos salvarlos. En principio, veremos que el sistema que se implementó, jurisdiccional, me parece perfecto, es un juicio de amparo directo e indirecto que se plantea sobre los actos de las comisiones municipales y estatales electorales, que funciona, y por actos que se dan dentro del procedimiento de forma definitiva: hay el juicio de inconformidad y luego la revisión, pero también contra actos definitivos, pues está el juicio de revisión constitucional, que lo hay comparado con amparo directo, desde luego no vemos cuestiones de garantías individuales, sino exclusivamente de derechos políticos.

El primer tema que se viene a la mente es la autonomía de los tribunales electorales. Según el inciso c, fracción cuarta del 116 de la Constitución Política, deben ser autónomos. Su autonomía, en la misma medida en que perciban sueldos del gobierno, estará siempre cuestionada, consecuentemente, soy partidario de la judicialización de los tribunales electorales, como está ya el Tribunal Electoral de Jus-

ticia Electoral Federal, y debe de formar parte del Poder Judicial del Estado; ya hay tres entidades que han integrado su tribunal, su Poder Judicial con el Tribunal Electoral, y si nos ampliamos un poco más, todos los tribunales administrativos que dependen del Ejecutivo deben de salir de ahí y formar parte del Poder Judicial.

Aquí vemos una situación curiosa, en el Tribunal Electoral nuestro, había unos magistrados supernumerarios. Supernumerarios, ¿qué significa?, que están fuera de los números específicos y sin embargo, no obstante que son supernumerarios, cobran sueldos, no existe nadie con ese carácter de supernumerario, fuera de lo específico, que pueda tener salarios.

Los medios de impugnación, aquí están dentro de la ley electoral, si analizamos el inciso *d* de la fracción cuarta del 116 Constitucional, vemos que debe de crearse un sistema de medios de impugnación, así como existe a nivel federal, pero no formando parte, en mi concepto, de la ley electoral, ése es un aspecto técnico que debe de analizarse en una posible reforma. En la práctica se nos dan situaciones variadas, algunas se las voy a señalar, y luego aporto también las ideas nuestras: debe de haber homologación entre los horarios de inicio de las votaciones. No es posible que conforme a nuestra ley electoral se empiece a instalar la casilla a las siete, y se inicie la votación a las ocho, cuando la federal a las ocho apenas está iniciando su instalación. Es mucha gente la que existe en las casillas, no tiene por qué haber tantos representantes de candidatos y de partidos dentro de lo que forma la estructura de la casilla electoral, creo que deben ser únicamente representantes del partido, que al fin, las elecciones sabemos que constitucionales se tienen que realizar a través de los partidos políticos y nada más debe haber dos representantes por el partido y un suplente, acá, cada candidato tiene un representante y un suplente y en elecciones concurrentes vemos una cantidad increíble de gente, no tiene caso, me parece inútil, además de que la mayor parte de la gente que va ahí, va contra su voluntad.

Tener una causa de nulidad del voto, que va contra los más elementales principios de la libertad del sufragio, en la fracción tercera, el artículo 188, nulidad de un voto por falta de firma de uno de los miembros de la Comisión Estatal, eso tiene que desaparecer, ya a nivel federal el Cofipe no lo trae como causa de nulidad. Quitémonos de problemas técnicos en el proceso electoral, ponen como requisito de procedibilidad los escritos de protesta, eso no se vale, los escritos

de protesta y las complicaciones desaparecieron de la ley de amparo hace mucho tiempo, ahí los teníamos, la protesta constitucional que se daba desde que se estaba en una diligencia donde se violaba algún precepto de la Constitución, creo que debe de haber un poco de más libertad, andamos desesperados a través de quién el escrito de protesta, luego lo presentamos incompleto, y luego resulta que por no haber cumplido con un requisito de procedibilidad no tenemos derecho a fundamentar una grave violación que se pudo haber dado dentro de una jornada electoral o con posterioridad.

Tenemos que analizar también los recursos legales, hay un empalme entre el recurso de revisión administrativa, en el 239, con la apelación en materia jurisdiccional, porque la revisión se da contactos de autoridades estatales en general y entre dos procesos electorales, los actos de la Comisión Estatal también son apelables jurisdiccionalmente. Entre dos elecciones es lógico que haya algo de preparación en el proceso, se empalman, no tiene caso, hay que quitarlos.

Un aspecto muy interesante, que todavía nos trae con problemas en la última elección presidencial, es la diligencia de recuento. La diligencia de recuento de votos, pues en nuestra ley electoral no está autorizada, no obstante que el 263 de la ley dice que están autorizados todos los medios posibles de prueba, siempre y cuando se relacionen con los hechos, etcétera, con las normas generales; la diligencia de recuento, creo que cuando hay elecciones cerradas, o se den situaciones graves, deben de autorizarse, y los candidatos o los partidos quedarían más satisfechos, yo coincidí en que el sistema nuestro electoral me parece muy completo, ¿por qué?, porque están los representantes de todos los partidos, de los candidatos, cuentan frente a todos, se hacen las boletas, se cierran las urnas, se cierra el acta de cierre de la elección, se firma por todos, pero resulta que hubo algunas diferencias y no en todos los casos se puede dar la diligencia de recuento.

Me pareció interesante citarles un caso que se dio cuando las cuestiones electorales las resolvía la Corte, y en 1992, me parece, o en 1997, dice que cuando deben de requerirse las listas nominales de electores correspondientes al hacer el cómputo, utilizadas el día de la jornada electoral, en la que conste el número de electores que sufragaron, o bien, si hay algún dato que alude a votos extraídos de la urna, puede ordenarse el recuento de votación de casillas conducentes, entre otros supuestos. No encontré otros casos específicos, porque resulta que está poco regulado el recuento, es muy a criterio del Trife, y los

tribunales no lo quieren decretar, me parece que para dar tranquilidad debe analizarse el aspecto de los recuentos.

**MODERADOR:**

—Muchas gracias. Licenciado Carlos Emilio Arenas Bátiz.

**CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ:**

—Muchas gracias. En primer término, desde luego agradecer a los comisionados que me hayan incluido en este evento en el cual me da mucho gusto participar. Bien, quiero comentar, las reformas electorales que están siempre asociadas con el cambio político. Las reformas electorales se promueven ya sea para negociar o para consolidar el cambio político, no cabe duda que el derecho ayuda a transformar las realidades, aunque la regla general en todos los derechos es que sean las realidades las que transformen al derecho, esto es cuando se modifica una realidad en un grado tal que el derecho ya no la puede contener, es necesaria una reforma; en materia electoral también ocurre que el derecho es un verdadero impulsor de nuevas conductas políticas y partidistas. Un grupo importante de reformas están precisamente con esa orientación de negociar o consolidar el cambio político, así ha sido siempre: en 1977, en 1986, en 1989, 1990, en 1993, en 1994 y en 1996; pero también hay una serie de reformas que se plantean en cada ocasión con el propósito de corregir aspectos en los cuales el derecho electoral se mostró insuficiente, y me parece que este grupo de reformas va a ser particularmente importante en la reforma electoral que viene. A este grupo de reformas me quisiera referir, particularmente ahora que con motivo de la última elección presidencial o de este último proceso electoral, quedó de manifiesto que el derecho electoral tiene algunas debilidades; algunas debilidades son sin duda corregibles, otras, sin embargo, son inevitables, son propias del derecho electoral, otras, en cambio, se causan, en mi opinión, cuando el derecho electoral se expande más allá de los límites, cuando se desborda sobre otras materias que no le corresponden propiamente.

Quiero hacer en esta reflexión inicial, en esta primera ronda, referirme a estas debilidades del derecho electoral, en sentido, *grosso modo*: primero: me voy a referir a algunas, me parece que algunas debilidades en el derecho electoral se causan, repito, cuando éste se desborda, cuando éste va más allá. ¿Cuáles serían los límites del derecho electoral, desde mi punto de vista?, me voy a referir solamente

a algunos de ellos: uno: el derecho electoral es solamente para regular elecciones, no para regular toda la democracia, de tal modo que, digamos que la democracia implica no solamente elecciones libres y democráticas, pero no sólo eso es la democracia, también es división de poderes, también es respeto a derechos fundamentales, etcétera; entonces, para ilustrar con algunos ejemplos, tenemos el caso de la libertad de expresión en materia político-electoral, es cierto que todos los derechos fundamentales no son ilimitados, se les puede poner límites, los límites que sean justificados y necesarios para el ejercicio de otros derechos fundamentales o principios constitucionales de la misma jerarquía, sólo a esas restricciones justificadas pueden ponerse los derechos fundamentales, con esa base en materia electoral, tenemos en la ley prevista, de manera constitucional, me parece, una serie de restricciones a la libertad de expresión en materia política, por ejemplo, no puede hacerse campaña en los días previos a la jornada electoral, también la difusión de encuestas debe hacerse hasta determinada fecha, los ministros de culto no pueden intervenir opinando en materia político-electoral, sólo los candidatos y los partidos pueden contratar espacios en radio y televisión para campañas, etcétera. Incluso me parecería que algunas de estas restricciones que están en la ley, si bien son constitucionales, en la medida que son restricciones justificadas para lograr equidad en el proceso electoral, algunas incluso están, desde mi punto de vista, casi en la frontera de lo constitucional, porque se traducen en una monopolización de la opinión, o de la expresión política a favor de candidatos y partidos, el ciudadano común no puede durante los procesos electorales manifestar su opinión política, porque esto le está prácticamente prohibido por la ley.

Pongo algún ejemplo: en Europa hubo para la elección a uno de los diputados, de los representantes del Parlamento Europeo, una, contendían en Francia tres, unos candidatos, uno de ellos proponía una plataforma de legalizar el aborto, hubo una señora que intervino con sus recursos propios haciendo una campaña, entre comillas, en contra de la propuesta de ese diputado, así es que ese diputado tuvo que contender contra los otros candidatos y contra la promoción, o contra el negativismo de esta señora; perdió el candidato la elección, se va a la Corte Europea de Derechos Humanos pidiendo la nulidad del proceso porque fue inequitativa la contienda: no solamente contendió contra los otros, sino también contra la señora, y la Corte dijo que no, que la señora había actuado en ejercicio, toda vez que actuó sin

recursos partidistas, etcétera. Había actuado en el ejercicio genérico de su libertad de expresión en materia política. Bien, es el caso que en nuestro país no estamos todavía en esa situación, pero vamos a considerar que hay una serie de restricciones justificadas a los límites a la libertad de expresión en materia política, sin embargo, me parece que el derecho electoral se desborda cuando queremos limitar la libertad de expresión en materia política, más allá de los límites del proceso electoral. Esto es cuando nos metemos a tratar de regular la libertad de expresión en la época de precampañas, y después en la época de precampañas, cuando le queremos poner límites a las expresiones que pueden hacer por ejemplo los funcionarios públicos, para lograr la equidad en el proceso antes del inicio del proceso electoral, después será necesario también ponerle límites al activismo político, por ejemplo, de artistas o deportistas, para que nadie tenga alguna ventaja en el proceso. Yo creo que eso puede ser excesivo, bien parece que podríamos, o lo ideal sería limitarse al tiempo del proceso electoral.

Me parece también que el derecho electoral puede desbordarse, o se desborda, cuando para proteger el derecho político-electoral de asociación en materia política, se meten a fiscalizar toda la vida interna de los partidos; no digo que esté mal, está bien, debe regularse la vida interna de los partidos políticos, lo mismo que a otros institutos, como por ejemplo los sindicatos, para que los procesos internos sean democráticos y se respeten los estatutos tanto de partidos como de sindicatos; pero lo que digo es que se podría no ser un tema estrictamente del derecho electoral. Porque los partidos políticos si bien son agentes o actores muy relevantes en los comicios, no es esa su única finalidad, en este sentido me parece muy razonable la propuesta que hay de hacer una ley de partidos, una ley que regule a los partidos políticos, e incluso organismos especializados encargados de fiscalizar el cumplimiento de esa ley.

Otras debilidades del derecho electoral que, inevitables, una de ellas, el grado de indeterminación de sus normas —sabemos también que ese grado de indeterminación es inevitable en cualquier derecho y, particularmente, en el derecho electoral—, por dos razones: la primera, porque algunos de los principios y normas más importantes en materia electoral son de rango constitucional, precisamente para darles esa jerarquía suprema, pero también por esa razón son normas como las constitucionales por definición genéricas. La Constitución establece conceptos como *voto libre*, *equidad*, o, incluso, el concepto

de democracia, que no son sino conceptos jurídicos indeterminados. El contenido de ese concepto lo tiene que establecer necesariamente la autoridad aplicadora, esto es el Tribunal Constitucional que aplica, o que se encarga de salvaguardar la vigencia de esos conceptos.

Es un grado de indeterminación que necesariamente se traduce en un margen de discrecionalidad para el órgano aplicador, que aunque pueda verse como una debilidad, es sin embargo una necesidad que hay que asumir porque es inevitable, aunque queramos detallar o hacer más taxativos los contenidos de estos grandes conceptos indeterminados, de cualquier modo tendríamos un grado de indeterminación inevitable.

También, en materia electoral, un concepto que genera mucha indeterminación es la determinancia, que como ustedes saben, es requisito para declarar la nulidad de elecciones. Nos parece a veces que tiene mucho poder el Tribunal cuando se mete a valorar la determinancia de una irregularidad, quisiéramos acotarlo pero también hay límites que yo creo que hasta cierto punto es inevitable. La determinancia no es una figura exclusiva del derecho mexicano, está presente en todos los derechos electorales del mundo occidental. No cualquier irregularidad, sino solamente aquellas determinantes son las que se traducen, o trascienden, a la nulidad de votaciones y elecciones. La determinancia es una atribución para valorar la intensidad, o la gravedad, o la magnitud de una irregularidad; se trata de una cuestión subjetiva, no hay reglas objetivas, es enteramente subjetivo, la objetividad se logra encargándoles la determinancia a órganos colegiados para que a final de cuentas predomine no la opinión subjetiva de uno, sino la opinión subjetiva de la mayoría y así con ese modo darle cierta objetividad; es una valoración contextual, la misma conducta puede resultar determinante en una casilla de Nuevo León, pero la misma no ser determinante en una casilla de Chihuahua o de Saltillo; incluso, la misma irregularidad en una casilla puede ser determinante o no determinante según que el resultado sea mucho más cerrado —el resultado final de la elección cuando es más cerrado son más estrictos en valorar determinancia, cuando es más amplio el margen entre primero y segundo lugar hay mayor flexibilidad para anular—, en fin, es contextual, son conceptos extra jurídicos, y todo ese grado de indeterminancia, de indeterminación es en cierta medida inevitable.

Podría acotarse, desde luego, para evitar la causa abstracta, establecer en la ley nuevas causales de nulidad de elección, como por ejemplo excederse en los topes de gastos de campaña, o la interven-

ción abierta de funcionarios públicos en apoyo de determinado partido o candidato, en fin, establecer nuevos supuestos de nulidad de elección para evitar esa gran indeterminación; pero aun así, la indeterminación no se resolvería del todo, es una debilidad inevitable. Y hay otras debilidades, desde luego, que son corregibles, entre ellas, por ejemplo, las que propone la propia Comisión Estatal Electoral cuando se refiere a propuestas de cambio técnico. Son sin duda algunas debilidades que se han mostrado en la práctica y que son perfectamente corregibles, me parecen, en fin, todas ellas, muy sanas. Ésa sería una primera reflexión general.

**MODERADOR:**

—Muchas gracias. Licenciado Sergio Elías Gutiérrez.

**SERGIO ELÍAS GUTIÉRREZ:**

—Muchas gracias. Quiero hacer una remembranza histórica a mi amiga Consuelo Botello. Hace 20 años estábamos —21 años— discutiendo una reforma electoral en Nuevo León, y hace diez otra vez, y ahora estamos de nuevo, parecería que el tiempo circular gravita sobre sí mismo y estamos empezando otra vez una discusión que a mí me parece que se ha quedado en cuestiones procesales y que deberíamos abordar en un piso arriba de la cuestión procesal.

Leí ya la iniciativa que me acaban de regalar mis amigos comisionados, y se refiere a cuestiones muy puntuales que parecería son gravísimas en la cuestión electoral y que hay que remediar, pero yo en esta ocasión quiero otra vez ser tremendista y decir que lo que menos importa es esto, que a lo mejor deberíamos pensar en el techo superior del proceso electoral. A quién elegimos, dice el profesor Sartori que un sistema electoral sirve para determinar cómo los votos se transforman en curules, si se vota por un partido o se vota por las personas, y cómo los votos se transforman en representación política. Aquí voy a referirme a que deberíamos abrir el horizonte, la mira y la discusión a dos o tres puntos fundamentales. Uno sería: ¿tenemos el número suficiente de diputados, o son muchos?, ¿son pocos o son muchos?; bueno: otro: los regidores, ¿son muchos o son pocos?, ¿y sirven para algo o no sirven para nada?; ¿están siendo gobernantes los diputados, o están siendo montoneros?, ¿hacen algo por el Estado o no hacen nada por el Estado? ¿Votan en función de bloques partidistas o votan conforme a su particular intención política?

Hay muchísimas preguntas que tienen que ver con lo electoral y se podrían resolver desde la primera parte, es decir, vamos a ver qué está sucediendo: en 1979 Pedro Zorrilla —1976—, se introducen dos figuras antes en México: diputados de partidos y regidores de partidos; en 1977 se introducen a nivel federal, y se estableció un límite: nada más va a haber regidores en los municipios que tengan 300 mil habitantes o más. Entonces, Martínez Domínguez dice «ah, no, pues aquí nada más Monterrey tiene regidor de partido». Entonces, la legislación anterior preveía que todos, y luego una regresión electoral con la ley de Martínez Domínguez; y desde entonces a la fecha hemos estado siguiendo los pasos de la legislación federal actuando en consecuencia, sin buscar qué sucede con el ámbito político estatal y negando que somos una federación, en consecuencia estamos reactivos a las reformas federales. En 1986 y 1996 hicimos las reformas en el estado en consecuencia y en consecuencia con las reformas federales, y dejamos de lado problemas locales. Esto se agrava porque los artículos 115 y 116 nos obligan a todos a adoptar formas y métodos electorales que necesariamente no son los que quisiéramos discutir en Nuevo León, desde mi punto de vista.

Por ejemplo, ¿por qué la reelección municipal impuesta por la Federación, si en Nuevo León hace 30 años tenemos madurez electoral suficiente, como para haber optado por la reelección municipal?, o sea, desde el caso de Abasolo, los repetidos casos de San Pedro, las realternancias en San Nicolás, ahora en Monterrey, que son vivas y están vigentes, ¿por qué no permitimos la reelección en Monterrey?, o ¿por qué no permitimos la reelección de los diputados?, pues no lo permitimos porque nos lo prohíbe una legislación federal. Entonces, la pregunta global es ¿dónde queda el régimen interior de Nuevo León?, ¿por qué estamos gobernados por una semejanza nacional si no necesariamente somos iguales que estados que, a lo mejor... —un amigo mío, más loco que yo, Lucas de la Garza, decía: no'mbre, compadre, ¿cuál reelección?, primero que haya elecciones—, o sea, —y tenía razón—, si no hay elecciones libres no podemos hablar de reelección, porque un partido se reelegiría permanentemente, si podemos aceptar que llegamos a un sistema electoral que más o menos pueda asegurar elecciones libres, entonces, la legislación está impidiendo que el ciudadano exprese su voluntad porque le impide la reelección, entonces, la reelección no necesariamente es democrática, es antidemocrática, en ese sentido, si logramos aceptar que hubiera elecciones libres.

Si ya estamos en ese supuesto, podemos cambiar a una etapa posterior y decir que en Nuevo León habrá reelección, ¿de quiénes?, y ahí empezamos a ver cuánto tiempo, indefinida, un sólo periodo el gobernador, se baja el periodo a cuatro años, se prohíbe la del gobernador y se permite la de diputados, se prohíbe la de diputados o regidores, y no el presidente municipal, o sea, podemos hacer cientos de posibilidades, o decenas de posibles reformas electorales, mucho más profundas, mucho más de arriba que las procesales que aquí están contenidas, y a las que no me quiero referir, porque me dieron este cuaderno los comisionados y aquí trae todas las propuestas que hay, y las que ellos hicieron ayer son las que están en la discusión común. Yo quise plantear una discusión de otro tipo.

Después, ¿por qué elegimos en Nuevo León diferente a los diputados proporcionales que en el resto del país? Porque consideramos, o consideró, cuando se cambió el sistema en México —este sistema fue el de diputados de partidos en 1973—, en el caso de Nuevo León, cuando se cambió al RP en 1967 —de 1963, perdón—, cuando se cambió al RP, representación proporcional en 1977, Nuevo León decidió no cambiar y siguió eligiendo por el método anterior, lo discutimos en 1986. A la señora Botello le consta, lo discutimos en 1996, si cambiamos sistema de listas, esto es dividir 26 distritos, 22, los que fueran y luego una lista única o una lista doble, del río Santa Catarina para allá y para acá, y ya, podemos ahí dividir Nuevo León y elegir la mitad de aquel lado y la mitad de éste.

No aceptaron los partidos políticos pequeños por cuestiones coyunturales, porque decían: «no, no, no, nos va a agandallar la directiva, se van a poner ellos primero», entonces, no va a haber un método de elección que ningún partido tiene, el lugar en la lista es preponderante para ver si va a ser o no diputado; entonces, los partidos pequeños dijeron: «no, así déjenlo», y no pudimos modificar en 1986, ni tampoco en 1996, la integración de la organización política en Nuevo León y dejamos que todos compitieran, y algunos argumentos pueden ser válidos, puede ser válido que digan, bueno, que todos gasten la suela, que todos le metan trabajo y al final el que pierda por menos pues llega, que es lo que está pasando, ¿no?, todos competimos y el que pierda por menos llega.

Pero hay un hecho innegable, ese sistema degradó la calidad de los diputados, cada vez el debate es menos intenso, cada vez está gente menos preparada, no quiero insultar a nadie, pero es notorio,

es notorio que no es el mejor Congreso del mundo, si lo comparamos con el federal, ¿allá qué está pasando? Los que debaten, los que dirigen, los que cuestionan, los que manejan la política, son de lista, y en Nuevo León no hay lista que permita que alguien se integre con mejor calificación, entonces, es un efecto perverso sobre la representación política, aunque favorezca a un partido específico.

El segundo punto es el número de regidores. Monterrey tiene casi 30 regidores, en la zona metropolitana hay más diputados que en Perú y ganan más los regidores de la zona metropolitana, que los diputados del Congreso peruano; Perú tiene cien diputados en una reforma que hicieron en 1985 y dijeron: cien basta para expresar lo que piensa el pueblo; y aquí tenemos en Nuevo León casi 200 regidores en la zona metropolitana. Si comparamos el sueldo del alcalde, son cien mil pesos, el regidor gana 40 mil, o sea, cuatro mil dólares, que es sin duda un sueldo mayor que a un diputado peruano, venezolano o boliviano, o de muchísimos países del mundo. Si eso no fuera suficiente razón, vamos a las actas y veremos qué hacen los regidores, vamos a hacer un estudio mucho más serio y vamos a recomponer la representación política de Nuevo León a partir de lo que tenemos de experiencia de 1986 para acá, suponiendo que ya tenemos un sistema electoral democrático y dejando el problema procesal, y pasando al político y de representación, que es al que yo me quiero referir.

El tercer punto sería cómo elegimos al gobernador, si por mayoría relativa, si exigimos una minoría, si es doble vuelta, se podría discutir pero no está discutido, se podría discutir cómo integramos la representación política de los diputados, cómo integramos a los regidores y para qué sirven; qué tareas específicas les vamos a asignar en las leyes orgánicas municipales. También es una cuestión de política y derecho en la reforma electoral, no es una cuestión procesal, estoy de acuerdo, pero tiene que ver con la reforma electoral.

El cuarto punto al que me quiero referir: ¿por qué el monopolio de partidos? En Nuevo León hay tres millones de electores, tres millones de ciudadanos, yo puedo asegurar sin ánimo de ofender a nadie, que los partidos tienen afiliados a 30 mil militantes, no tienen al uno por ciento, vamos a darles la gracia y a decir que tienen afiliados al diez por ciento, 300 mil habitantes. Si tienen afiliados al diez por ciento, ¿por qué el diez por ciento decide por el 90 por ciento restante?, ¿dónde está representado el 90 por ciento de la población que no tiene afiliación o no tiene preferencia por ningún partido político?,

¿por qué estamos condenando a la ciudadanía a vivir al margen de la democracia y monopolizando la acción política en los partidos, si cada vez representan a menos personas en el conjunto global, y en esto me refiero a todos los partidos políticos. Hay un partido pequeño por definición que así quiere quedarse, sangre azul, el PAN, aquí somos un club cerrado; los demás partidos podrían ser de masa, pero ¿cuáles masas tienen? Si no tienen más militantes que votos, al PRI le pasa que ya tiene más militantes que votos, es una contradicción gravísima. El PRD saca a la calle más gente que la que vota por ellos, también es una contradicción gravísima. El PANAL, con perdón de mi amigo el maestro Alanís, no sabemos quiénes son, no sabemos cuál es su padrón, si son los profesores o hay alguien que no sea profesor allá adentro. Ese punto deberíamos rectificarlo y analizarlo, discutirlo, ¿vamos a seguir conservando el monopolio de los partidos o vamos a permitir otro tipo de representantes populares?

El quinto punto al que me quiero referir es ¿qué pasa con la democracia semidirecta? La iniciativa popular en Nuevo León se nota que ha dado buenos frutos, el maestro Adolfo J. Treviño ha presentado iniciativas, Mariano Núñez también. En Nuevo León nació el arbitraje por iniciativa popular, hay muchos casos en la entidad, afortunadamente, de iniciativa popular, que ha fructificado en leyes, ¿por qué no volver?, ¿por qué no pensar en ampliarlas?, en hacer referéndum, plebiscito y otras formas de representación, que la gente acceda a cambiar la democracia, que también tiene que ver con el sistema electoral.

**MODERADOR:**

—Muchas gracias. Se han presentado interesantes comentarios, reflexiones, que sin lugar a duda nutren mucho este debate, y de lo que podemos resumir sobre lo planteado, es que hay muchas debilidades que pueden ser subsanadas en una forma práctica, sencilla, y hay otras formas en las que el sistema electoral, y propiamente hablando el de Nuevo León, podría ser nutrido, viéndolo desde esa óptica como un sistema, y no solamente acotado al derecho o a la materia política, sino que viéndolo como sistema podríamos, sin invadir el amplio espectro que nos contempla la democracia, establecer ciertos elementos que nos podrían permitir mejorar.

Quisiéramos que con base en lo que nos propusieron, ¿cómo podríamos mejorar precisamente ese sistema electoral?, y sobre todo, obviamente, centrándonos en Nuevo León, hay una infinidad, como

les mencioné en un principio, una vastedad de propuestas. ¿Cuáles de éstas encuadrarían en un mejoramiento de ese sistema electoral?, y no solamente en lo que muchos consideran parches o adecuaciones aisladas, ¿cómo podríamos crear un sistema electoral que pudiera responder a toda esa expectativa de mejoramiento?

**ADOLFO J. TREVIÑO GARZA:**

—Creo que la cuestión electoral tiene todo en relación con la democracia, y que los problemas que estamos viviendo, los planteados en relación con los partidos es la ausencia de democracia. Coincido con el licenciado Arenas en el sentido de que debe haber una ley de partidos, pero una que ponga a los partidos como esencia de su funcionamiento la democracia, no puede suceder que quienes van a competir, en un área democrática, hayan sido electos si no surgieron a través de un proceso democrático. Tiene que democratizarse primero el partido y luego poder participar en una democracia, porque ésa es la esencia del Estado, es una república federal, representativa y democrática y tenemos que encuadrar lo electoral en esto último.

En cuanto a los diputados de lista y nuestro sistema, también es representativo y una forma de ejercer la autoridad del pueblo, ejercer su soberanía, es a través de los diputados. ¿En razón de qué va a haber diputados de lista? Los representantes del pueblo tienen que venir también de un proceso democrático, no deben ser de lista, aunque ahí estén los más brillantes expositores, debe ser exclusivamente a través de la democracia. Sin embargo, he visto —y qué bueno que viene esta reforma—, problemas en la aplicación de la democracia y del sistema político, por ejemplo: los candidatos no pueden participar y ofrecer una guerra sucia en una contienda y resulta que no son sancionados, sancionan al partido, eso separa la función del partido con la del candidato y crea una grieta. La reforma al artículo 300, que por ahí está —yo felicito a la Comisión porque creo que es un aspecto muy interesante que debe de aprobarse—, para que a los candidatos que incurrían en algún motivo de ilegalidad o irregularidad, sean sancionados, no nada más el partido, porque muchas veces se sale del control del partido, por eso creo que esto influye, como influye también el financiamiento. El financiamiento que se da a los partidos, el 30 por ciento es igual para todos, y el 70 es en razón del número de votos. Creo que debe reducirse la cantidad que se da a todos en lo general, el del 30 al 20 por ciento, y el 80 por ciento en razón del número de votos, es un

esfuerzo conseguir votos, es un esfuerzo tener su membresía; creo que ésta es una oportunidad importante para poder decir a los partidos que deben de democratizarse.

Nosotros creemos que sobre lo que decía el licenciado Sergio Elías, de que la reelección favorece la democracia, él dijo que estaba en contra de la democracia. Creo que la reelección favorece la democracia, por eso la reelección debe existir, porque permite el triunfo de la democracia, si es que el electorado está de acuerdo con ella, pero no en todos los niveles, no podríamos llegar a más de una diputación, y si acaso de presidencias municipales, más no creo que deba darse la reelección, porque ya influiría en una estructura histórica que tenemos. La esencia de nuestra democracia radica en que tengamos gobernantes distintos cada vez que se den los plazos. Por eso, siento que debemos buscar la democracia antes que cualquier otra cuestión, y sí, a través de la democracia salen los candidatos de un partido, y luego si éste participa en otro acto democrático podríamos llegar a la democracia perfecta. Ésa sería la invitación que yo les haría.

#### **CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ:**

— ¿De qué manera podría mejorarse el sistema? Me gustaría hacer una reflexión considerando particularmente el desbordamiento del derecho electoral sobre otras materias, y eso en relación con lo que comentaba el maestro Sergio Elías, en el sentido de que cómo el derecho electoral actual impide el que haya modalidades innovadoras en materia electoral, o en materia de sistema electoral en los estados. Creo que las dos cosas están relacionadas. Me parece que en el fondo, en la parte nuclear o esencial del derecho electoral están los derechos fundamentales de participación política del ciudadano, el derecho a votar y a ser votado. Estos derechos están presentes en todas las repúblicas democráticas, en todas las democracias del mundo, pero no por eso significa que todas las leyes electorales deban ser iguales, no tiene por qué ser igual la ley electoral de México a la de Estados Unidos o a la de España, siempre y cuando todas ellas reglamenten o le den al derecho de voto, una configuración que resulte democrática, pero hay varias posibles configuraciones. Aun cuando todos los estados de la república están obligados a respetar esos derechos fundamentales, podrían hacerlo con modalidades distintas, dentro de cierto margen, sin exceder el marco constitucional, pero cabe la diversidad dentro del derecho electoral.

Específicamente el tema que planteaba el maestro Sergio Elías, yo iría más allá: tiene que ver con la integración de los congresos o la reelección, para mí estrictamente no serían temas del derecho electoral, sino temas constitucionales. Lo que es la configuración de los congresos, por ejemplo, no es tema del derecho electoral en el sentido que lo estoy proponiendo, de que el derecho electoral básicamente lo que hace es dar configuración a esos derechos de participación política. Porque el derecho de participación política debe quedar garantizado precisamente en el ejercicio, en la elección, no en el diseño de los congresos.

El diseño de los congresos está determinado solamente por el diseño político, por esos márgenes que tiene el legislador para establecer la mejor fórmula política. Me parece que no incide hasta ese punto del diseño de los congresos, los derechos de voto, y creo que indebidamente, por ejemplo, la Corte ha identificado ciertos principios electorales que deben estar presentes en la configuración de todos los congresos, pero principios que no son tales. La Corte ha dicho, por ejemplo, en la jurisprudencia, que en todos los congresos del país deben seguir los principios que define el artículo 54 de la Constitución, pero el artículo 54 no establece principios sino es la configuración de la Cámara de Diputados. Por algún razonamiento la Corte estima que en la configuración, o los principios en la configuración en la Cámara Federal de Diputados, deben proyectarse a todos los congresos locales y por eso obliga, por ejemplo, a que no puede haber más diputados de mayorías que el número de distritos en cada entidad; que la proporción entre diputados de mayoría y de proporción no debe separarse o distanciarse significativamente de la proporción 60-40 que establece la Cámara de Diputados; también establece que debe haber un límite a la sobre representación, entre otros aspectos que obligatoriamente deben considerar los constitucionales locales al diseñar su congreso. Pero ¿por qué?, ¿estos principios de dónde salen?, ¿son principios democráticos? No necesariamente. Por ejemplo, la Cámara de Senadores no tiene un tope de sobre representación, tiene como senadores de mayoría a un número mayor que estados de la república, que serían las circunscripciones electorales en donde se llevan a cabo la elección. Tampoco la integración de los ayuntamientos obedece a esos principios que señala la Corte, y hay países, desde luego perfectamente democráticos, en donde no se cumplen tampoco esos principios, entonces, ¿esos principios de dónde salen? No salen de la naturaleza

del derecho fundamental del voto, sino que simplemente ha sido una decisión política el darle proyección nacional a esa configuración de la Cámara de Diputados, pero creo que viene siendo también un error en el sentido de proyectar hacia un tema que no es estrictamente electoral los principios electorales.

Sería muy interesante distinguir aquellos temas en los que se podría tener una agenda o figuras novedosas en el estado, y tratar de avanzar o de legislar, o de lograr acuerdos en esos puntos, como podría ser, efectivamente, la fórmula de representación proporcional en Nuevo León, que ya es el único estado que la tiene así. En Chihuahua lo que tienen es una figura en zigzag, de tal modo que se elige a uno de la lista y a uno de los mejores segundos lugares, a uno y uno. Se asegura así que entren legisladores de la lista plurinominal, que como ustedes saben, los partidos ponen en los primeros lugares a aquellos que mejor representan la ideología del partido y que acaban siendo precisamente los líderes de las respectivas fracciones.

La candidatura independiente también es un tema que podría legislarse, propio de la agenda. Son temas que no están anclados a la agenda nacional de reformas electorales. Hay otros temas, en cambio, que sí estarían de algún modo vinculados, y a lo mejor sería ocioso ponerse a discutir sobre de ellos, sino hasta después de que se dé la reforma electoral nacional, como puede ser, por ejemplo, los porcentajes o la manera en que se va a reducir el financiamiento público a partidos, o la ley de partidos, u otros temas que están anclados, pero que pueden ser propios del derecho estatal.

Sería un avance para el país poder identificar que el derecho electoral, lo mismo que los demás derechos, empezara a tener un resurgimiento dentro de una república federal, que hubiera, que estuviera, que resurgiera el derecho local, el constitucionalismo local, el derecho electoral local, el derecho civil local, no tenemos por qué unificarnos u homologarnos en toda la república en ciertos derechos, lo cual también, por cierto, es producto de esta fuerza que imprime el juicio de amparo a través del cual la Corte va homologando la interpretación de todos los derechos locales.

**MODERADOR:**

—Muchas gracias. El licenciado Sergio Elías.

**SERGIO ELÍAS GUTIÉRREZ:**

—Acepto la crítica de mi amigo Carlos Emilio Arenas, pero me defenderé con lo que dije al principio acerca de lo que entendía por derecho electoral. Entonces dije cómo los votos se convierten en escaños, hice el mirador más amplio, en términos de lo que dice Sartori y lo que dice Bobbio. Así sí sería todo lo político es electoral, o de alguna forma todo lo que se elija tiene que ver con lo electoral y con lo político, o sea, la representación política en México es un problema electoral, pero es en mayor medida un problema político, entonces, tendríamos que aceptar que el derecho electoral a fin de cuentas es parte del derecho político que decía atinadamente Carlos (Emilio Arenas Bátiz).

Quise cambiar en eso porque de lo otro, hoy la prensa se ocupa prolijamente de lo que hicieron ayer los comisionados de una iniciativa que aquí se puede leer, y que esclarece y que corrige puntos procesales, pero no de fondo de la cuestión que yo quería plantear, por eso lo aclaré al principio. ¿Qué quisiera provocar yo?, y no va a ser fácil, porque a final de cuentas estamos como en una película de buenos y malos, y de gánsteres y bandidos. No hay otro tema en Nuevo León que los buenos contra los malos, si es que se pueden distinguir unos de otros, contando muertos, y estamos dejando de lado muchísimos temas que nos podrían beneficiar, o que se ocupe la policía de los muertos y los políticos y académicos de otra cosa, y no todos metidos en el mismo saco, porque eso nos está pasando, a eso nos lleva esta exacerbación de la circunstancia que estamos viviendo y que me parece muy lamentable, pero que no es la única. Estamos ante un grave riesgo, ya se aprobó en México la ley de la reforma del Estado, otra vez en el D.F. van a definir qué somos y qué vamos a hacer, porque uno de los temas es la reforma electoral y va a incidir en la democracia por razones de supremacía Constitucional como se entiende en México, y otra vez van a discutir federalismo en México y no los estados, la comisión está limitada a diputados, senadores y a miembros del Poder Judicial, y no a los estados. Entonces vamos a responderle. Algún día la maestra Botello hizo una cosa que no estaba prevista en la Constitución: en la reforma constitucional electoral de algún año, Gobernación contaba cuáles son aquellos estados que me la pueden aprobar más rápido, y escogía a los más priistas y buscaba los 17 estados y eliminaba a los que había oposición y debate. A Nuevo León no le llegó una reforma electoral, aprobaron la federal sin haberse discutido en Nuevo León, y la maestra hizo un acto ahí que dijo: que venga, vamos

a reabrir la discusión, pero si ya está aprobada la reforma para qué la abrimos, no, ya está aprobada, pero aquí no la discutimos porque las legislaturas suficientes para aprobar la reforma se conformaron sin necesidad de Nuevo León. Le sacaron la vuelta, y ellos discutieron, hicieron un voto, y mandaron sus opiniones y ya no tienen remedio, ya no servían para nada, pero el acto era de defensa de la soberanía, de la autonomía estatal respecto a la Constitución federal.

Tenemos diez años sin discutir nada, cuando menos si no es que tengamos más, vivimos el largo invierno panista, estamos viviendo el retorno del otoño, si es que es otoño priista, pero la sociedad está ajena al proceso político, y eso es muy grave porque a final de cuentas nos va a envolver, nos está envolviendo y no vamos a poder quedarnos fuera. La política es tan seria que debe estar alejada de los políticos, o no solamente en manos de los políticos.

¿Qué propongo? Reabrir un debate en Nuevo León de quiénes deberíamos ser de aquí al futuro, porque no vamos a actuar reactivamente con lo que decida la federación respecto de nosotros, y no es un debate que se limite al Foro Libre y Democrático, que ni es tan libre, ni es tan democrático, porque es el mismo que se eligió, autoeligió hace siete, ocho años y no ha cambiado nada, y que es un grupo cerrado. Propongo lo que llaman los autores «democracia deliberativa», que todo aquel que tenga algo que decir opine y que tratemos de reconstruir la institucionalidad estatal a partir de un debate amplio de cómo deberíamos gobernarlos, cómo deberíamos elegir a los que nos gobiernan y cómo debemos limitarlos, cómo debemos controlarlos; a final de cuentas no debe haber en las sociedades poderes sin control, y al final de cuentas en Nuevo León un poder sin control es el poder municipal, si no es como dicen el maestro Carlos Emilio y el maestro Adolfo J. Treviño: si no es por el amparo, los presidentes municipales son recesitos, porque fueron elegidos con una pandilla, si no es una planilla, eligieron una pandilla que les aprueba todo lo que hacen y nadie les ha discutido nunca. La oposición es insuficiente para pararlos. Se reformó el 115, por ejemplo, y le pusimos que enajenar bienes inmuebles de los municipios debe contar cuando menos con el voto de las dos terceras partes, pero en Nuevo León hay muchísimos municipios que un sólo partido tiene dos terceras partes, entonces, la reforma federal fue nulificada en Nuevo León porque no se ha reformado la integración de los ayuntamientos en el estado.

Así como eso estamos dejando que las circunstancias gobiernen y no que gobiernen la inteligencia, ni la razón. Las circunstancias son bien gachas y traicioneras, en política se pueden llevar, se puede manejar las circunstancias y yo estoy proponiendo una mesa de discusión, que la reforma que van a aprobar en el D.F., el estado no nos deje fuera, que no nos agarren o nos obliguen otra vez a ser como ellos decidieron que debe ser un estado. ¿Por qué hay que reivindicar el federalismo político?, y con esto termino. Creo que nadie me va a hacer caso, pero al final de cuentas vamos a seguir como estamos, oyendo noticieros donde recuentan el número de muertos y el número de desempleados y de jóvenes drogados, y de gente sin empleo, y de niños sin escuela, y no entendemos que eso tiene que ver en un grado directo, directísimo, con la política que estamos llevando las cosas. Eso también es electoral, que un niño abandone la escuela por falta de empleo de su padre, o que se muera un niño más por drogadicción es un problema político, es un problema de la *polis*, un problema que nos afecta a todos y en consecuencia todos deberíamos estar interesados en eso.

**MODERADOR:**

—Muchas gracias. Para comentarios finales, podríamos quizás reflexionar como una opción sobre los alcances, los límites que nos podríamos encontrar para esta reforma electoral que tanto está demandando la sociedad nuevoleonesa. ¿Qué hacer?, esperar las reformas federales o, como comentaba el maestro Arenas Bátiz, promover una discusión sobre cuáles serían esas reformas también constitucionales que requeriría nuestro estado a efecto de rescatar un poquito la autonomía local, para efectos de establecer un código normativo electoral que respondiera de manera independiente, o bueno, quizás autónomo a las necesidades locales.

# JUSTICIA ELECTORAL

**LIC. MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA**

Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

27 de abril del 2007

Es para mí un gran placer estar en este foro en la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, por dos motivos. Uno, porque estoy frente a verdaderos especialistas en el terreno de la organización y de la calificación de la elección y participación electoral, por supuesto, los representantes de los partidos políticos. Y dos, porque soy una convencida de que este tipo de eventos son los que contribuyen a forjar y fortalecer el desarrollo democrático de nuestro país. Y, desde luego, por encontrarme con caras amigas, compañeros y excompañeros trabajadores, funcionarios del Instituto Federal Electoral, y también me acompañan los magistrados de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el estado de Nuevo León.

Agradezco la invitación a la Comisión Estatal Electoral y a todos sus comisionados a participar en este evento; realmente es un privilegio poder compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema de la justicia electoral, sin duda, en un momento y un contexto político nacional en el que tenemos que darnos un espacio para reflexionar en dónde estamos y hacia dónde vamos, y el tema de la justicia electoral no puede estar ajeno a esta reflexión.

Preparé una intervención sobre la evolución, la situación actual y las perspectivas de la justicia electoral en México, fundamentalmente tratando de revisar aquellos temas que han sido susceptibles de una interpretación por parte del Tribunal Electoral, concretamente de su Sala Superior en la anterior integración y, ya de hecho, con la nueva integración en la que ya hemos asumido nuevos criterios o superado algunos criterios de la anterior integración. Pero insisto, en temas que han sido susceptibles de una interpretación por parte del órgano jurisdiccional, tomando en cuenta que nuestra materia electoral es una

materia tan dinámica, que exige la permanente reglamentación por parte de los órganos administrativos y de la interpretación por parte de los órganos jurisdiccionales.

Afortunadamente, el constituyente fue lo suficiente previsora para dotar a las autoridades administrativas y jurisdiccionales de estas dos facultades, en virtud de que sería imposible contemplar todas las modalidades y adoptar la organización y calificación de los comicios a las realidades que nos enfrentamos durante cada proceso electoral. Me detendré en algunos de estos criterios que considero fundamentales, toda vez que hoy son tomados en cuenta para la organización de los comicios y la resolución de controversia. Ojalá y algunos de éstos puedan ser tomados en cuenta para la próxima reforma electoral y se logren los acuerdos necesarios por parte de quienes son competentes para llevar a cabo las reformas legales, que son los legisladores, y la formalización de una mesa de la reforma del Estado, en donde se pudieran poner de acuerdo, cuando menos para iniciar la discusión de la agenda política y otra agenda fundamental para la reforma del Estado, y está previsto el tema, por supuesto, de la reforma democrática en la reforma electoral.

Los magistrados de la Sala Superior, en distintos foros, hemos sugerido a los legisladores, cuando hay oportunidad, que se consideren las experiencias de los organismos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales en su reglamentación. Por lo que hace a los administrativos, en cuanto a los tribunales electorales, el federal y los locales, los criterios y la jurisprudencia, para aquellos que consideren relevantes, y que ya son ley y práctica común de todos los actores involucrados en el proceso electoral, se traduzcan en norma. Eso nos da mayor seguridad y certeza jurídica a todos los que participamos.

Adicionalmente, estamos celebrando en México veinte años de que se instauró la justicia electoral especializada. Es motivo de celebración, por supuesto, en virtud de que la justicia electoral, desde que surge por primera vez en el año 1987 con las reformas constitucionales y la expedición del Código Federal Electoral, se crea el primer tribunal en nuestro país, que es el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Si bien un órgano de la propia Constitución y la ley le dio la naturaleza de carácter administrativo, un órgano administrativo y doblemente autónomo, porque decía, es un organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía. Entonces, no sé si ya se perfilaba

a reforzar la autonomía que se requiere en este tipo de órganos y por la materia de que se trata.

Si bien fue un tribunal de vida muy corta, solamente en las elecciones de 1988, pero es el primer antecedente de dirigir las controversias y conflictos electorales por la vía del derecho. Un tribunal muy limitado en sus facultades y en sus atribuciones, sus resoluciones ni siquiera eran tomadas ni mencionadas por los colegios electorales, pero fue un momento crucial, punta de lanza para avanzar en el tema de justicia electoral.

A mí, afortunadamente, me tocó o tuve la ventaja, la posibilidad de participar en ese tribunal como secretaria auxiliar de uno de los magistrados que entonces lo integraban, y la verdad es que me enorgullece ver cómo hemos avanzado en este terreno autoridades y partidos políticos. Me tocó recibir algún escrito de impugnación en una hoja de papel destrozada, en donde se impugnaba la votación recibida en una casilla. Y no por cuestionar a quien lo presentó, sino quizá era el único elemento con el que contó en ese momento para hacer valer su derecho de quejarse de una irregularidad. Si hoy estudiamos la forma en que los partidos políticos presentan los escritos de impugnación, la verdad es que, afortunadamente, tenemos a los expertos en los partidos políticos y eso nos exige a nosotros como autoridad a estar permanentemente capacitándonos para mejorar y dar una respuesta efectiva, pronta y expedita, en cumplimiento del artículo diecisiete constitucional.

Veinte años del primer tribunal, el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Afortunadamente, después de la experiencia de este órgano electoral, entonces administrativo, en lugar de tomar la decisión de desaparecer una instancia de resolución de controversias electorales, se tomó la decisión de crear un tribunal de legalidad, como un órgano autónomo. El Tribunal Federal Electoral es consecuencia de las reformas de 1990 con facultades más amplias. Esta autonomía se le dotó, tanto en su funcionamiento y de cierta manera en su integración, pero también en cuanto a los efectos de sus decisiones. A través de reformas subsecuentes se le fue fortaleciendo hasta la desaparición, primero de la limitación del número de integrantes de los colegios electorales. Por lo que hace a la Cámara de Diputados, se disminuyó el número de 500 a cien diputados y se mantuvo el del Senado. Posteriormente desaparecieron los colegios electorales y las resoluciones del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables.

Un antecedente muy importante, que me gusta siempre destacar —porque a veces creo que se pierde de vista y es lo que nos lleva al sistema vigente de un Tribunal Constitucional Electoral como un tribunal límite—, es la creación de una Sala de Segunda Instancia dentro del propio Tribunal Electoral en el año de 1994. ¿Por qué destacó este antecedente? Porque fue precisamente cuando por primera vez se conjuga la integración del Tribunal Electoral, la participación de personalidades con una amplia experiencia electoral, concretamente se trata de los magistrados, que la mayoría de ellos provenían del Tribunal de lo Contencioso Electoral y se suman a esta Sala de Segunda Instancia, magistrados del Poder Judicial de la Federación, magistrados que llevaban toda una carrera judicial en el propio poder. Y es ahí cuando se logra esta fusión muy interesante en la Sala de Segunda Instancia, en la que presidía el entonces presidente del Tribunal Federal Electoral de la Sala Central, y se suman otros cuatro magistrados propietarios del Poder Judicial y dos suplentes.

La experiencia fue sensacional. Conjugar la sabiduría de los jueces con la experiencia del Poder Judicial, con quienes estaban al día también y contaban con la experiencia de una materia tan técnica y tan especializada. Yo creo que este experimento resultó muy positivo. Después se tradujo en las reformas constitucionales que dieron vida al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya conformación también se prevé hacia dentro del Poder Judicial. Es decir, se le inserta el tribunal al Poder Judicial de la Federación y los requisitos que se exigen para los magistrados son estos: experiencia en la materia electoral y jurídica. Es así como llegamos a una jurisdicción electoral especializada de carácter permanente y con todas las herramientas para conocer de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos electorales, máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Pero nuestro sistema electoral se complementa también con la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales en contra de leyes que violen algún precepto de nuestra carta magna. Queda pendiente un criterio de la Corte que determinó que el Tribunal Electoral no podía declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales con el primer acto de aplicación. Desde mi perspectiva, yo creo que la Constitución es clara en la facultad que le otorga al Tribunal Electoral, concretamente a su sala Superior. Pero bueno, ojalá y éste sea uno de los puntos de revisión del constituyente y de los legisladores para devolver esa facultad. La otra

posibilidad es que el pleno de la Suprema Corte revierta ese criterio y podamos volver a conocer o a declarar la inconstitucionalidad y aplicar algún precepto que consideremos constitucional.

Estamos así conformados hoy en nuestro sistema vigente, que prevé al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se establezcan nuevos medios de impugnación. Concretamente, dos juicios que considero fundamentales para concluir que sin duda estamos ante un Tribunal Constitucional. Son los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que precisamente tutelan la violación de estos derechos fundamentales en la materia político-electoral que estaban desprotegidos. Anteriormente, únicamente existía una vía para que los ciudadanos impugnaran la no expedición de la credencial para votar con fotografía, la no corrección de sus datos o inclusión en los listados nominales de electores y como grupos de ciudadanos, y la negativa a la Constitución del registro de un partido político. Hoy, este juicio se ha convertido en una de las principales herramientas e instrumentos para que los ciudadanos impugnen cualquier violación a sus derechos político-electorales. Ya entraremos más adelante a algunos temas en particular sobre este juicio.

Por supuesto, está el juicio de revisión constitucional, que permite que los partidos políticos acudan a la jurisdicción del Tribunal Electoral Federal de la Sala Superior para impugnar o para que este órgano revise la constitucionalidad y la legalidad de los actos definitivos de las autoridades locales electorales. Sin duda, con esto ya se cierra el círculo de la tutela de los derechos y garantías en materia electoral. Perfectible toda norma, todo sistema es perfectible. Y evidentemente, el Tribunal, aún y cuando se trata de un Tribunal Constitucional de un órgano jurisdiccional, también en virtud de que conoce de todos los actos y resoluciones en materia electoral, tiene que estar sujeto a este dinamismo que hablábamos de la materia electoral.

Erróneamente, se cree o con frecuencia se piensa, que un tribunal es exclusivamente un 'aplicador' de la ley. Yo creo que esto está muy alejado de la verdad y quisiera citarles una reflexión del tratadista Michele Taruffo, cuando explica que: «El juzgador que encarna a un Tribunal debe ser una persona con una cultura media, consciente de la problemática social que lo rodea, con una sensibilidad especial que le haga emitir la sentencia con apoyo en la ley y en sus conocimientos, pero sobre todo, en buscar el bienestar social». Así debemos actuar los jueces, siempre buscando el bienestar social.

Regresemos a este dinamismo electoral que nos preocupa tanto y que nos obliga a reflexionar sobre los temas que hoy rigen la organización y la calificación de las elecciones, pero que nos obliga a estar revisando todos los precedentes: ¿qué ha resuelto el Instituto Federal Electoral?, ¿cómo han resuelto las controversias la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? Nosotros, como Tribunal Federal, también revisamos lo que resuelven los tribunales locales. Y esto, ¿por qué? Ustedes lo saben muy bien, hay legislaciones electorales de vanguardia que prevén figuras que la legislación electoral federal no prevé, pero que eventualmente pueden llegar a la Sala Superior del Tribunal Electoral. Eso nos obliga a estar permanentemente monitoreando los criterios y las resoluciones que se adoptan en los órganos estatales. Asimismo, cuando son motivo las reformas electorales de una acción de inconstitucionalidad, que hace un momento creo que cometí un error y hablé de controversias en vez de acciones de inconstitucionalidad, son acciones de inconstitucionalidad.

Como ustedes saben, en el procedimiento previsto en el 105 constitucional y en la ley reglamentaria, la Sala Superior del Tribunal, la Corte, le solicitó una opinión respecto de la reforma que está siendo impugnada, ya sea sobre los preceptos en particular o de manera integral. Eso nos obliga como Sala Superior a estar permanentemente dándole seguimiento a las actuaciones de las autoridades locales, pero también a las actuaciones de los órganos legislativos de los estados, para en su momento poder dar una opinión informada que implica también conocer cómo se dio la reforma, incluyendo el procedimiento o el proceso legislativo que se siguió, en donde a criterio del tribunal de la anterior sala, pero que nosotros ya hemos asumido, pues somos competentes para revisar. Por ejemplo, algún acto del legislativo como pudiera ser la designación de consejeros electorales, si se considera que no se sujeta a la constitucionalidad y a la legalidad correspondiente.

Vamos por temas. En primer lugar me gustaría comentar con ustedes algunos aspectos de los juicios que el Tribunal Electoral conoce y resuelve y que implican o impactan en los conflictos intrapartidistas. Creo que es un tema en el que debemos de revisar los criterios y de conocerlos, sobre todo en virtud de que la anterior integración de la Sala Superior del Tribunal estableció un precedente, hoy jurisprudencia muy importante, en donde decide y resuelve conocer o considerar precedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales

en contra de actos definitivos de los partidos políticos. Este criterio causó una fuerte polémica en virtud de que se llega a esta conclusión, a partir de la interpretación de la Constitución, la ley y, concretamente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en donde el militante o simpatizante que considere que se afecta alguno de sus derechos político-electorales, puede presentar este juicio ante el Tribunal y éste otorga el carácter de autoridad responsable a los partidos políticos para estos efectos.

Quiero señalar que desde que me incorporé a la Sala Superior, el mes de noviembre del año pasado, a la fecha, el mayor número de juicios o de asuntos que hemos recibido es precisamente de aquellos interpuestos por militantes y simpatizantes de los partidos políticos para impugnar alguna decisión de las autoridades partidistas. Ya sea que consideren afectados sus derechos como militantes y por ende el derecho a asociarse para participar en los asuntos políticos de este país, o su derecho político de afiliación, o también su derecho político de votar y ser votado, cuando se les impide participar en alguna contienda interna partidista como aspirantes a precandidatos o candidatos a algún cargo de elección popular, en todos los niveles. O también, cuando no se les permite participar como delegados, o como se denomina el cargo correspondiente partidista en las asambleas que eligen a quienes tomarán las decisiones para conformar los directivos partidistas, o para determinar quiénes serán sus candidatos en los cargos de elección popular.

Esto se ha incrementado de manera muy importante y es un asunto o un paradigma al que nos estamos enfrentando hoy. En lo personal, y subrayo en lo personal porque ésta no es una posición de la Sala Superior, sino mía, creo que si se entra a este tema en la reforma electoral, que ha sido anunciado por algunos legisladores, yo creo que también habría que pensar en la posibilidad de la expedición de una ley de partidos políticos. Creo que hay una serie de actividades de procesos y procedimientos que compete a la vida interna de los partidos políticos. Y no debemos olvidar que estamos en el límite entre el derecho que tienen los partidos políticos de autorregularse, pero también está la obligación que tenemos las autoridades electorales por garantizar que todos los actos se sujeten al principio de legalidad.

También hemos visto en estos asuntos, quizá insuficiencia en el tratamiento que le dan los estatutos y la normatividad interna de los partidos políticos a los procedimientos sancionatorios, para el caso de

que algún militante o funcionario partidista incurra en alguna violación a sus documentos básicos. Quizá están previstas en algunos casos las faltas, pero no muy claro el procedimiento que asegure las garantías mínimas procesales que se les debe dar a todos los gobernados. Muchas veces nos enfrentamos a un caso, a una impugnación en donde resulta que no hay una instancia partidista que pueda revisar la determinación de un órgano del propio partido, entonces, el militante acude de manera directa al Tribunal Electoral. Evidentemente es una falta de previsión en la normatividad interna partidista y no necesariamente la intención de no respetar las garantías de sus militantes.

Yo creo que en ese terreno se debe y podemos avanzar de manera importante. Se han acercado los partidos políticos con el propio Tribunal a esclarecer quizá algunos criterios adoptados en las resoluciones. De hecho, existe la posibilidad, por ejemplo, de organizar este tipo de eventos académicos, foros de reflexión en donde los partidos políticos podrían trabajar en el perfeccionamiento de sus normas internas partidistas. Por supuesto, como ya mencionaba, la ley de partidos, que esto tendría que estar aprobada por el legislativo.

Este tema del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, por criterio de la sala anterior del Tribunal, es procedente para impugnar actos de la vida interna partidista y ya adquirió carta de naturalización. Ahora, ¿hasta dónde? Creo que la línea divisoria es tenue, y mientras se reduzca el margen de discrecionalidad para la autoridad y se logre reglamentar esto, será mucho más sencillo para todos. Lo importante es que no había, no existía una vía de tutela de esos derechos y actualmente la hay, y además está siendo muy efectiva por parte de los militantes y simpatizantes de los partidos.

Otro tema que ya está en la mesa, y no solamente como propuesta de reforma, sino ya con precedentes importantes y con legislaciones locales que las prevén, es el de las candidaturas independientes. Este tema fue muy importante en la difusión que le dieron los medios de comunicación en la pasada elección presidencial: caso Jorge Castañeda y Víctor Manuel González Torres. En donde uno de ellos acató la resolución y se mantuvo ajeno a su participación en el proceso electoral y el otro candidato independiente decidió continuar, aun cuando no estaba reconocida formalmente su candidatura. ¿Qué fue lo que dijo la Corte al revisar o al resolver una acción de inconstitucionalidad interpuesta para que se revisara la reforma? Una de las últimas reformas aprobadas en el estado de Yucatán consideró que éste es un derecho

y no es inconstitucional. Porque el monopolio, digamos, del registro de las candidaturas por parte de los partidos políticos no prohíbe que se puedan registrar las candidaturas independientes, siempre y cuando esté regulado en la ley secundaria. Es el caso de Yucatán, que prevé las candidaturas independientes, y si no me equivoco, el caso de Sonora también.

Ahora quiero comentarles la experiencia que tuvimos recientemente al resolver un juicio para la protección, presentado por un candidato o aspirante a candidato independiente a gobernador en el estado de Yucatán, en donde la ley reglamentaria no es muy clara en cuanto a establecer todos los requisitos con los que debe cumplir ese candidato independiente, para que se le otorgue el registro y los momentos o los tiempos. La ley reglamentaria prevé que el candidato independiente, y no es exactamente así, pero permítanme hacer el símil, que cumpla con el equivalente a los requisitos que se exigen para registrarse como partido político, que el candidato independiente también cumpla con esos requisitos, por ejemplo: un mínimo de ciudadanos simpatizantes registrados en el padrón electoral que apoyen sus candidaturas, el equivalente a su plataforma, la declaración de principios y el programa de acción, entre otros de los requisitos que acrediten que están a salvo sus derechos político-electorales. Pero estos requisitos los exigen en un tiempo, si no me equivoco como de 15 ó 20 días, previos a la fecha en que vence o inicia el plazo para el registro de los candidatos de los partidos políticos.

Resulta que el órgano electoral administrativo le negó el registro cuando estaba en su primer momento, notificándole que aspiraba a ser registrado como candidato independiente. Requisitó la solicitud, anexó parte de la documentación comprobatoria de que tenía estos apoyos y sus documentos básicos, digamos, pero la autoridad administrativa, digamos, se adelantó a negarle el registro cuando el ciudadano consideraba que todavía podía subsanar algunas de estas omisiones, al mismo tiempo que a los partidos políticos se les daba el derecho y un plazo para subsanar omisiones en cuanto a los registros de sus candidatos.

El Tribunal, la Sala Superior, declaró fundado este juicio y se le ordenó al consejo general del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Yucatán, que le recibiera la documentación y que, por lo que hacía a las omisiones, se le diera la oportunidad en igualdad de condiciones que a los partidos políticos para presentar previo reque-

rimiento, lo que era omiso, y ya hasta en ese momento, determinara si procedía o no, ese registro. Éste es el tipo de problemas al que nos tenemos que enfrentar ante una situación que implica armonizar y respaldar esta novedad, digamos, con las disposiciones legales correspondientes y los reglamentos de la autoridad. No ha llegado todavía algún asunto que en caso de que le otorguen el registro a este ciudadano, imagino que se enfrentarán ante algunos problemas en materia, por ejemplo: financiamiento de campañas, acceso a medios, en fin, todo esto requiere, y ustedes lo saben muy bien, todo un andamiaje institucional y de procedimientos que precisamente lo ubiquen en igualdad de condiciones para participar en la contienda. Pero bueno, es un tema que ya es tratado y resuelto por el propio Tribunal y por la Suprema Corte de Justicia. Y si el rumbo es ése, pues qué mejor entonces que ya se reglamente y se establezcan leyes claras.

En cuanto al derecho de asociación político-electoral, concretamente registro de nuevos partidos políticos y de agrupaciones políticas, hemos avanzado de manera muy importante en nuestros sistemas electorales, locales y federal, en cuanto a los requisitos y la fiscalización del cumplimiento de éstos por parte de la autoridad administrativa, para constituir nuevos partidos políticos. A los partidos políticos con registro no les hace muy feliz la creación de nuevos partidos, y a las organizaciones que pretenden constituirse en partidos políticos, pues tampoco les hace muy feliz que les estén impugnando y cuestionando sus asambleas para constituirse como tales. Pero lo cierto es que se han establecido mecanismos por parte de las autoridades administrativas que han hecho más estricta y eficaz la supervisión y revisión de que efectivamente se cumpla con estos requisitos. Algunas de las actividades que me parecen fundamentales, son la verificación del quórum en las asambleas y la voluntad libre de los ciudadanos de querer afiliarse a esa nueva organización política.

El Tribunal Electoral adoptó un criterio que nosotros también ya hemos asumido, en el sentido de que un ciudadano sólo puede afiliarse a un solo partido o agrupación política. Porque era práctica común que un mismo ciudadano apareciera en las asambleas de todos los partidos o agrupaciones que pretendían celebrar o constituirse como partidos o como agrupaciones políticas en determinadas zonas del país. Entonces, el Tribunal adoptó este criterio confirmando la reglamentación del Instituto Federal Electoral y la resolución a una queja correspondiente, en el sentido de que solamente un ciudadano podía

afiliarse a un solo partido político. Quiero ser muy clara, no se trata de una restricción al derecho ciudadano de optar por sus preferencias políticas, uno puede coincidir con cinco, seis, dos o un partido político, pero en el acto de constitución de un nuevo partido político, este ciudadano no puede estar integrando los distintos quórum.

Un tema fundamental, y que creo que todavía le faltarán muchos años de ser permanente y en constante evolución, es el de las campañas y precampañas. La legislación electoral federal, como ustedes bien saben, no establece nada sobre las precampañas, absolutamente nada. Tenemos ya experiencias locales muy interesantes de regulación de precampañas, en algunos casos tenemos regulación de actos anticipados de precampaña, esto es lo que yo llamé kínder, preprimaria y primaria, y luego ya llegamos a las constitucionales. Pero realmente es un asunto muy complejo porque implica la libertad del ciudadano a expresar sus preferencias y su interés de participar e involucrarse en la vida política del país. Pero también implica la posibilidad de que se les ubique en una situación de inequidad en cuanto a los tiempos y a los dineros que se empleen en este tipo de eventos, respecto de los otros aspirantes al propio cargo, en las contiendas internas partidistas.

Ahora nos enfrentamos también a este límite del que hablábamos, entre la obligación de la autoridad por velar porque se cumpla con el principio de legalidad de todos los actos de los partidos que involucran su participación en los comicios, pero por otro lado la vida interna de los partidos y sus propios procedimientos. En cuanto a las precampañas y actos anticipados de precampaña, espero en la próxima reforma electoral se pueda avanzar al respecto. Las autoridades administrativas poco pueden exigir. Se ha avanzado, se ha reglamentado, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral en la pasada elección presidencial, les pidió a los partidos un informe justificado de sus gastos, voluntario pero obligatorio, ¿no? Entonces, finalmente lo importante es que esto esté normado y la intención es velar por la equidad, el principio de equidad que debe regir en toda contienda electoral.

El Tribunal ya adoptó el criterio de que en cuanto a las precampañas, aun cuando no estén reguladas, son actos que en tanto se incumpla con lo establecido por la norma y por los reglamentos, son sancionables por la autoridad administrativa en materia federal. Insisto, en materia local hay legislaciones de vanguardia y nosotros estamos estudiando casos, tanto previstos en la norma como precedentes de los tribunales, para avanzar en este terreno. Ya que estamos en campañas-precampañas,

preprimaria y kínder para llegar a las primarias y las constitucionales, un tema muy importante es el de la propaganda electoral y los contenidos de los mensajes promocionales de los partidos políticos. Este tema fue muy controversial en la pasada elección presidencial, y el Tribunal Electoral diseñó un procedimiento abreviado especializado para que el consejo general del IFE pudiera resolver y conocer, después conocer y analizar, los contenidos de los promocionales en radio y televisión de los partidos políticos. Este procedimiento abreviado se dio en virtud de sendas quejas que presentaron los partidos políticos, argumentando que el contenido de estos mensajes en radio y en televisión afectaba a otro candidato o a otro partido político, y que sin duda afectaba la decisión final del elector al emitir su voto.

El criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es conocer y dar entrada a los juicios o recursos que se promovieran para conocer y resolver y hacer cesar, de ser necesario, posibles conductas de los partidos políticos, que fueran atentatorias de los principios rectores de cualquier elección democrática. Y subrayo: el hacer cesar estos actos de los partidos políticos por la oportunidad de la actuación de las autoridades electorales. Esto se debe hacer con tal celeridad, que afecte lo menos posible la voluntad del ciudadano.

Debemos tener muy claro que nos enfrentamos a una situación de facto muy complicada, por lo que hace al comportamiento en los medios de comunicación. Si ya es un logro que transmitan los programas y los *spots* que uno paga o están obligados a transmitir, también es un logro conseguir que se bajen. Recuerdo cuando estaba en el Instituto Federal Electoral, que ya había pasado la jornada electoral y seguía transmitiéndose un *spot* que invitaba a los ciudadanos a involucrarse como funcionarios de casilla. Entonces sí nos enfrentamos ante una situación compleja de cesar de inmediato la transmisión de los *spots*.

Pero bueno, ¿cuál es el criterio del Tribunal?, y me parece fundamental. Es, en primer lugar, ordenar a la autoridad administrativa que sustancie en un procedimiento abreviado especializado. Si no me equivoco, fueron tres días para que resolviera, otorgara o cumpliera con la garantía de audiencia y después resolviera en definitiva. El criterio para la calificación del contenido de los *spots* fue que, en primer lugar, se evaluara cómo y de qué manera fueron presentados. Es decir, todo el contexto de los contenidos en cuanto a las frases entrelazadas,

interpretadas, etcétera. También el contexto en el que fueron situados los promocionales. Si el contenido de los promocionales, visual o en cuanto a contenido argumentativo, atentaba contra ciertos principios establecidos constitucionalmente y contra los derechos. Concretamente si eran objeto de denostación, calumnia y, sobre todo, si éste era el único objeto del promocional, solamente denostar o calumniar a los demás, y que por ende, efectivamente no aportaba absolutamente nada al electorado.

Todo esto es lo que tiene que ser analizado por la autoridad administrativa y, por supuesto, el momento, pues ahí hubo una discusión. Y de hecho, ya la tuvo esta nueva integración de la Sala Superior, cuando la Corte nos pide una opinión en una reforma constitucional —no recuerdo ahora muy bien de la entidad, me parece que fue Zacatecas—, en donde se estableció un procedimiento muy similar pero previo. Es decir, donde los partidos políticos tenían que entregar a la autoridad administrativa el contenido y/o las propuestas de sus promocionales. Entonces, podíamos estar ahí ante una censura previa de una libertad y un derecho que tienen los partidos y los candidatos. Éste sí es un problema, que exige más bien la responsabilidad de todas las partes involucradas, de sujetarse a los principios que rigen en las contiendas electorales, pero también la celeridad con la que las autoridades debemos actuar para ordenar que cesen estas prácticas por parte de los actores involucrados en los comicios. Este criterio del Tribunal conlleva también una... No me gusta decir una limitante a la libertad de expresión, más bien, en el sentido como se ha pronunciado en la Corte y los tratados internacionales, los derechos fundamentales no son absolutos, ¿sí?, tienen algunas excepciones, algunos límites que son precisamente no causar daños a terceros. Y en el caso de las elecciones, por supuesto no afectar los principios rectores de una elección democrática.

Otro criterio y una materia de conocimiento del Tribunal Electoral que cada vez es más frecuente, son los procedimientos administrativos sancionadores. En el caso de los órganos jurisdiccionales, lo que resolvemos son los medios de impugnación en contra de las sanciones, consecuencia de quejas genéricas por alguna ilegalidad o las quejas de fiscalización. Es decir, cuando no se cumple con los reglamentos y con las normas establecidas, en cuanto al origen y destino y el informe de los gastos de los partidos políticos, tanto ordinarios como de campañas.

En el tema de la fiscalización, estoy convencida que nuestras legislaciones, federal y locales, son y siguen siendo de vanguardia a nivel mundial. El régimen de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en nuestras leyes es de lo más avanzado a nivel mundial. Sin embargo, en lo que respecta a los procedimientos sancionadores, cuando los partidos políticos incurrir en estas faltas, la ley regula muy poco y ha dejado en manos de la autoridad administrativa en el ejercicio de su facultad reglamentaria, y del Tribunal en el ejercicio de su facultad interpretativa, la toma de decisiones de cómo debemos de regir estas actividades. Evidentemente, se requiere de un acuerdo fundamental de los partidos políticos para una reforma, sobre todo si esto es consecuencia del financiamiento público y del financiamiento privado. Sin duda, se pueden establecer criterios objetivos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y en cuanto al procedimiento administrativo sancionador, criterios también muy objetivos para la individualización de las sanciones. Tendría que ser muy objetivo y sobre todo justo, en tanto que deben de imponerse sanciones iguales a conductas iguales o similares.

El Tribunal ha avanzado en este tema también estableciendo criterios muy importantes. Uno que resulta complejo, es el de la culpa *in vigilando*. La legislación electoral prevé sanciones exclusivamente a los partidos políticos, o sea, a personas colectivas, personas morales, no prevé sanciones a los sujetos, no prevé sanciones a los candidatos, no prevé sanciones a las personas físicas. Sin embargo, se estableció el criterio. En primer lugar, los partidos políticos de acuerdo a la ley sí son personas jurídicas susceptibles de cometer infracciones, pero no son una persona jurídica, no son una persona etérea. Quienes son los que cometen las infracciones que nos llevan a sancionar a la autoridad administrativa o a sancionar a los partidos políticos, por supuesto, son los dirigentes, los simpatizantes, los militantes y los empleados de los partidos políticos. Pero se ha considerado procedente la sanción a partidos políticos, cuando inclusive las faltas son cometidas por personas físicas ajenas a los partidos políticos, es decir, el criterio es que los partidos no pueden actuar por sí solos, pero pueden hacerlo a través de acciones de terceros.

¿Por qué sancionar a los partidos políticos cuando son ajenos o terceros que no tienen nada que ver con los partidos políticos? Pues porque los partidos tienen como obligación conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus mili-

tantes, a los principios del estado democrático. El Tribunal coloca al partido político en una posición de garante respecto de la conducta de sus militantes, de sus funcionarios y de sus simpatizantes. Esta obligación del garante conlleva también como partido político a ser responsable por aceptar, ya sea dolosamente, que esto es muy difícil de comprobar, pero sucede, o al menos culposamente, las conductas realizadas dentro de las actividades del propio partido político.

Éste es un tema no agotado, efectivamente, pero creo que en la ley debe decirse algo. Tenemos la intervención de sujetos que no están autorizados para participar en los procesos electorales y lo hacen. Entonces, se tiene que encontrar la forma. Si no es responsable el partido político, tiene que hallarse la forma y la vía para sancionar a las personas físicas y morales que cometan conductas ilícitas que afecten a los procesos electorales. Por ejemplo, donaciones de empresarios: «Yo voy a producir y a pagar la difusión de diez *spots* en televisión con mensajes subliminales», que finalmente van a afectar a un partido político. Funcionarios públicos que en el uso excesivo o indebido de sus facultades como funcionarios que los ubican en una situación de ventaja respecto de un ciudadano común y corriente, ¿por qué no pueden ser sancionados? No está previsto un procedimiento para sancionarlos en la legislación electoral. O se le da la fuerza necesaria a la autoridad electoral para que de manera obligada se tengan que realizar las investigaciones por las autoridades competentes por las irregularidades cometidas por funcionarios públicos, que se inicie necesariamente un procedimiento sancionador de responsabilidad del servidor público. O si se comete un delito electoral, que se dé vista a la autoridad competente, pero que consigne, que no nada más se quede en la averiguación previa.

En ese terreno es donde todavía tenemos que avanzar. Creo que el partido político es responsable y perfectamente se da cuenta cuando alguien lo está apoyando y cuando alguien lo está perjudicando. Si esto es indebido, creo que es responsabilidad de los partidos, pero también estoy consciente que no siempre es responsabilidad de los partidos, cuando terceros quizá están desarrollando alguna conducta que se puede interpretar como que le beneficia a algún partido político, pero que quizá no se prueba la relación o responsabilidad del partido político en esta calidad de garante, y finalmente resulta sancionado. Este criterio es de interpretación, que es fundamental y necesario para velar por, sobre todo, el principio de equidad en la contienda electoral.

En el tema de fiscalización y estas herramientas que han requerido la autoridad electoral administrativa para el desempeño y cumplimiento de sus funciones, una novedad que afortunadamente ya se tradujo en este caso en una reforma legal, es la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario. Es decir, el Tribunal Electoral consideró al Instituto Federal Electoral como una autoridad hacendaria en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización y ordenó la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario. Es decir, que el IFE tiene acceso a información que está reservada como secreto bancario y fiduciario, siempre y cuando funde y motive y esto sea solicitado a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Ya fue reformada la Ley Federal de Instituciones de Crédito, previendo la posibilidad o considerando al Instituto como una autoridad hacendaria para el ejercicio de sus actividades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Esto es un ejemplo de lo que debe hacerse en la reforma electoral. Es decir, traducir al texto de ley los precedentes y la jurisprudencia que ya es firme hoy.

Un tema que evidentemente no podemos dejar fuera es el de la nulidad de las elecciones. Es fundamental que se actualice, se revise la legislación electoral en cuanto al sistema de nulidades. Como ustedes saben, y esto prácticamente se replica en todas las entidades, es un sistema pasado de nulidades de votación recibida en casilla, nulidad de elección... Sin embargo, en materia federal, la ley es absolutamente omisa en cuanto a la nulidad de la elección presidencial, si procede o no procede, cuándo, en qué casos. Sin duda es un tema que no se puede dejar a la decisión e interpretación del Tribunal Electoral. Se puede, de hecho así ha resuelto y calificado dos elecciones presidenciales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero es mejor que existan reglas claras sobre un tema tan importante. Ahora, ¿qué criterios se han adoptado? Por lo que hace al tema genérico de nulidad de elecciones, persiste el principio de la existencia de los actos válidamente emitidos, como es el voto. Es decir, la sanción máxima en una elección es la nulidad de la misma. Se sanciona al partido y a los electores, por supuesto, y a los candidatos. Es la sanción máxima que existe en un proceso electoral. Por ende, el Tribunal ha establecido este principio de la preservación de la existencia de los actos válidamente emitidos. Sólo por excepción hay que llegar a esa pena máxima que es la nulidad y hay que privilegiar el voto. Es decir, el voto es el bien jurídico tutelado y por excepción debe anularse.

De hecho, creo que se tiende a una generalización de que las elecciones terminan en los tribunales y finalmente no importa el voto del electorado, sino lo que define el Tribunal. Lo cierto es que han sido excepciones las nulidades, tanto de votación recibida en casilla, como nulidades de elección. El Tribunal ha anulado sólo dos elecciones de gobernador, dos elecciones de diputados federales y no tengo la cifra de ayuntamientos, pero también han sido realmente muy pocas los casos. De estas nulidades han surgido criterios muy importantes, como el de la *causa abstracta de nulidad de la elección*. Este criterio surge con la nulidad de la elección de gobernador del estado de Tabasco, que sentó jurisprudencia con Tabasco y con la nulidad de las elecciones en 2003 de los distritos de Zamora y Torreón, de diputados. Consiste en que si son afectados o vulnerados de manera importante los principios fundamentales de una elección democrática, ésta no es apta para surtir sus efectos legales. El elemento que me ha llamado la atención, que considero subjetivo, es la violación de los principios fundamentales de manera importante, ¿qué entendemos por importante? Ahí viene toda una reflexión acerca de cuándo se violan estos principios fundamentales. Entonces, en lo personal, subrayo otra vez en lo personal, creo que esta causal abstracta de la nulidad de la elección, sin duda debe de ser tema de revisión del legislador.

Nosotros en la Sala Superior, cuando conocimos de la impugnación a la elección del gobernador de Tabasco, en diciembre pasado, nos pronunciamos en el sentido... No fue necesario entrar al fondo del análisis de la causal abstracta que hacía valer el partido actor en ese caso, pero sí hicimos un pronunciamiento de que es un tema sobre el cual se debe de seguir abordando y estudiando. Ahora, evidentemente esto conlleva a una serie de irregularidades que afectaron la certeza y la legalidad de todo el proceso electoral, pero el criterio es el que, desde mi punto de vista, hay que estudiar. Tenemos otro caso de nulidad de elección de gobernador: el de Colima, que suele mencionarse también como un precedente de la nulidad abstracta. Y justamente a ese criterio se le conoce como *Causal específica de nulidad de elección de gobernador*.

Es un criterio muy importante con el cual estoy totalmente de acuerdo. En palabras coloquiales señala que sí hay límites a la libertad de expresión y más aún cuando se trata de un funcionario público. Que fue el caso de la intromisión del gobernador constitucional en el estado y el aprovechamiento de su condición de funcionario público

de alto nivel, que ponía en desventaja a los otros candidatos en un periodo casi completo del tiempo en la campaña electoral, pues estuvo haciendo declaraciones, promociones, en fin, declaraciones y difusión de los programas de gobierno que ya ni siquiera de manera subliminal, sino directa, iban en total apoyo del candidato de su mismo partido. En este caso, el Tribunal declaró la nulidad de la elección y consideró que sí debe de limitarse el derecho de expresión de los funcionarios públicos por el nivel y el espacio desde el cual actúan. Este criterio también está muy vinculado con el principio adoptado por el Tribunal, de no injerencia de los funcionarios públicos en las campañas electorales y en los actos electorales.

No sé si recuerden en la pasada calificación de la elección presidencial, al momento de resolver algunos recursos de reconsideración interpuestos por los partidos para que la Sala Superior revisara las sentencias recaídas a los juicios de informalidad de salas regionales. Hubo dos casos en el Estado de México, en donde se integraron algunas mesas directivas de casilla con funcionarios municipales. No estaba el impedimento expreso en la norma para que fungieran como funcionarios de casilla, sin embargo, el Tribunal consideró que al ser funcionarios públicos de ese nivel y las actividades que realizaban en el municipio, en el ayuntamiento, los ponía en una situación de autoridad y quizá de condicionar ciertos servicios a la comunidad, que no garantizaban la autonomía e independencia como ciudadanos, en la mesa directiva de casilla.

Ya mencionábamos la nulidad de la elección presidencial y que no hay nada previsto, pues lo mismo para la declaración de validez de la propia elección y la declaración de presidente electo. Yo creo que pocos estábamos preparados como ciudadanos o como autoridades, para una elección tan cerrada, y nuestro sistema no está diseñado para una elección así. Entonces, hay que prever estos supuestos. A ver, ¿qué pasa en un empate? Bueno, ha sucedido, de hecho nosotros anulamos una elección municipal en el estado de Jalisco, en Tuxcueca, porque empataron. Había un acta de escrutinio y cómputo de una casilla, en la que se detectó el error de un voto. Pero no fue impugnada esa casilla, por error o dolo, ni se pidió el recuento. Y quién impugnó, fue otro partido que no era ni el primero ni segundo lugar. Entonces, la decisión fue anular la elección y ordenar que se repusiera. En una de éstas tenemos algún empate en una elección. Hay que prever, y también los actos posteriores a la elección, sin duda. Es más, eso se los pido, por favor.

Ya que estoy aquí, la Sala Superior acaba de resolver un asunto importante que fue el acceso o no a las boletas electorales. Les platico cómo estuvo el asunto. El criterio del Tribunal respecto a derechos fundamentales como el de la libre expresión, que ya lo señalamos, así como el derecho a la información, es que no son absolutos y que la propia ley establece las excepciones. Por lo que hace a la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, el Tribunal es competente para resolver esos juicios, si se alega la violación de uno de estos derechos fundamentales, pero está vinculado con la posible violación de un derecho político-electoral. Si no, esto no podría ser materia o competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Es así como el Tribunal se ha pronunciado y ha resuelto casos que están vinculados con el derecho a la información y el derecho de acceso a la información. ¿Qué resolvió el Tribunal en estos dos juicios que se presentaron por dos personas en su carácter de ciudadanos y de periodistas? De 800 solicitudes de información, aproximadamente, que recibió el Instituto Federal Electoral, sólo dos de éstas llegaron a la última instancia que es la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Los ciudadanos pidieron, en un caso, el acceso a la totalidad de las boletas electorales para hacer un nuevo recuento. Se pidió el acceso, por ende, a las 300 bodegas de los 300 distritos electorales, que se le acomodaran los paquetes electorales en orden por sección y por casilla, para poder acceder a ellos y hacer un nuevo escrutinio y cómputo. Consideraba violado su derecho político de votar, en virtud de que tiene dudas de qué hizo la autoridad con su voto. Es un resumen de la pretensión. En el otro caso, una ciudadana solicitó el acceso físico a las boletas que consignan los votos de los ciudadanos a favor de candidatos no registrados. En este segundo caso, no era el universo total de las boletas, pero también solicitaba el acceso físico.

En la Sala Superior revocamos las resoluciones del Instituto Federal Electoral por una indebida fundamentación y motivación de las mismas, aunque llegamos a la misma conclusión: las boletas electorales son documentos públicos. El Instituto no consideró que eran documentos públicos, el Tribunal sí, son documentos públicos. El Instituto Federal Electoral niega el acceso a los documentos por motivos de afectación al sistema electoral y también a la seguridad nacional. Nosotros le decimos al Tribunal: «Perdón, sí son documentos públicos, no se afectaría la seguridad nacional». Finalmente, el Instituto Federal Electoral funda su resolución aplicando el Código Federal de Institu-

ciones y Procedimientos Electorales y argumentando una antinomia o contradicción entre la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Nosotros le decimos al Instituto Federal Electoral: «No existe esa antinomia, no son leyes contradictorias. Pero además, Instituto, debiste de haber fundado tu resolución en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental, porque lo que se está impugnando es el derecho de acceso a la información pública». Entonces, se debió haber hecho una interpretación armónica entre la Ley Federal de Transparencia y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y, por supuesto, aplicar el propio reglamento del Instituto Federal Electoral.

¿Cuál es la lógica que sigue el Tribunal en su resolución? Primero, que se está afectando el artículo o el derecho consignado en el artículo sexto constitucional, que es el derecho a la información. Entonces, norma constitucional, según la última tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto a la jerarquía de las normas, siguen los tratados internacionales, que ya se ubican por encima de las leyes federales y locales. Se acudió a la fuente internacional para conocer qué se había o qué se establece como obligación para el Estado mexicano en materia de derecho de acceso a la información y, fundamentalmente, los criterios coincidentes en el sentido de que no son derechos exclusivos; debe prevalecer el principio de máxima publicidad, pero puede haber información reservada que tiene que estar prevista en la norma. Es decir, hay excepciones que nos pueden llevar a la reserva o a la confidencialidad de la información, siempre y cuando lo prevea la norma y se justifique.

Después de acudir a la fuente internacional, vamos a la ley reglamentaria, que es la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que tutela el derecho de acceso a la información y determinamos que nos encontrábamos en una de las excepciones de reserva de este tipo de información. No en cuanto al catálogo, también taxativo, que establece la ley de transparencia en el sentido de que es información reservada y te da todas las posibilidades; o confidencial que se limita fundamentalmente a datos personales. También, la reserva en la ley de transparencia establece un periodo de tiempo que son doce años y se puede repetir este periodo de tiempo, pero después deja de ser reservada. Finalmente, lo sustentamos en una disposición de la Ley de Transparencia que señala que también será reservada aquella información que esté prevista en otra ley. Aquí,

evidentemente la ley sustantiva que regula todo lo concerniente a las elecciones y por ende a los documentos electorales, al uso, destino, a la elaboración, utilización y hasta la destrucción de las boletas, es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Nos ubicamos primero en la excepción y después fundamos y motivamos por qué las boletas electorales son indisponibles. Es decir, el régimen electoral vigente establece una serie de medidas antes, durante y después de los procesos electorales para que no se tenga acceso a esos documentos públicos, y son reservados en tanto se destruyen. Eso es, digamos, la construcción argumentativa de la Sala Superior del Tribunal, en este caso en particular. Fue una decisión adoptada por unanimidad. Los efectos de nuestra resolución fueron ordenar al Instituto Federal Electoral que emitiera otras resoluciones. Pero aplicamos una figura procesal que es la jurisdicción limitada, que quiere decir que: «Ordenamos que hagas esto, pero en estos términos». Va con los lineamientos en la propia sentencia, por lo cual no pueden ser modificados los términos en que el Tribunal resolvió el asunto.

¿Por qué el IFE tiene que emitir estas nuevas resoluciones? Porque en materia de transparencia y acceso a la información, es la autoridad que tiene en su posición, en su resguardo y en su custodia la información. La que tiene que dar la respuesta definitiva a los peticionarios. Pero sí resolvimos el fondo. Dijimos que las boletas no son accesibles o son indisponibles, perdón. Que estamos en la excepción que establece la ley de transparencia y que no fue conculcado el derecho de acceso a la información de los ciudadanos peticionarios. Si se fijan, son una serie de criterios muy importantes que ya se adoptan en esta resolución y en precedentes, respecto del derecho de acceso a la información.

Ha habido casos que vinculan a los partidos políticos en cuanto a la publicidad de los documentos de sus ingresos y egresos. De hecho, la obligación o la única materia electoral o el único aspecto electoral que prevé expresamente la ley de transparencia es precisamente respecto a la información de los partidos políticos. El Tribunal también ha resuelto, por ejemplo, el derecho de acceso a información de los militantes de los partidos políticos, cuando demuestren que la información que solicitan es fundamental o es necesaria para las actividades o para la pretensión que tenga, sin que esto implique que estemos nosotros condicionando la información al destino que se le va a dar, porque eso está prohibido por la ley de transparencia. No importa para

qué la quiera, pero sí tiene que justificar la razón o el motivo por el que se le tiene que entregar la información.

Hemos avanzado como Sala en algunos otros criterios, pero creo que éstos son los importantes, que yo sugiero que tengamos presentes para futuras reformas electorales. Tengo conocimiento de que la Comisión Estatal Electoral presentó alguna propuesta de reformas en materia electoral, más en el ámbito técnico-operativo. Desde mi punto de vista, me parece una muy buena estrategia, porque luego si nos enfrascamos en temas como financiamiento o acceso a medios, es imposible avanzar en reformas, que a lo mejor no requiere o no tendría dificultad de llegar a un consenso por parte de los partidos políticos. Ya se habla de esta reforma electoral, aquí están algunos temas, sin duda hay otros muy importantes, pero yo creo que si empezamos por éstos, podríamos avanzar mucho en nuestro sistema de organización de elecciones y de justicia electoral.

# LA REFORMA PENAL ELECTORAL

**LIC. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ**

Fiscal especializada para la Atención de Delitos Electorales

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

30 de mayo del 2007

Agradezco la invitación y el amable recibimiento de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, para participar esta tarde, teniendo el privilegio de dirigirme a todos ustedes. Señor magistrado, agradezco su presencia, me honra.

De manera también muy especial quiero agradecer la amable presencia de todos y cada uno de los ciudadanos, líderes partidistas, académicos y especialistas, que se encuentran en este recinto.

La ocasión que nos convoca es una oportunidad propicia para reflexionar sobre aspectos sustantivos del proceso de democratización del país.

Resulta incluso aún más oportuna, si consideramos que en este momento, en el país se dialoga sobre la necesaria redefinición de algunos de los aspectos de nuestro sistema electoral, en el marco de la llamada Reforma del Estado.

En la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales, institución que me honro presidir, consideramos fundamental participar en las actividades que fortalezcan la cultura de la legalidad y la credibilidad en las instituciones mexicanas.

Por tal motivo, quisiera proponerles que dialogáramos sobre una materia central para el fortalecimiento de nuestra democracia: la importancia de los delitos electorales y los retos que enfrentan las leyes e instituciones democráticas de nuestro país en este tema.

La democracia, como sistema de organización política, atraviesa por un momento álgido, producto del reclamo social y político que exige su fortalecimiento. Todas las democracias del planeta, sin excepción, actualmente enfrentan múltiples retos, como resultado de la sofisticación de su funcionamiento.

Por ello, la certidumbre de los procesos electorales, la equidad en las contiendas, la influencia del dinero y los medios de comunicación en la dinámica electoral, los límites del ejercicio del poder público, antes, durante y después de las elecciones; entre otros, son asignaturas presentes en prácticamente la totalidad de los sistemas políticos democráticos.

El caso mexicano no es la excepción, y por ello es importante tener en consideración que nuestro sistema electoral ha constituido el pilar fundamental del profundo proceso de cambio político por el que hemos transitado. Ese proceso, que hemos experimentado al menos durante las tres últimas décadas, ha llevado a que en nuestro país exista una democracia confiable y sólida, si bien perfectible.

Estos constantes cambios en la dinámica de las relaciones sociales y políticas, demandan hoy un proceso de ajuste institucional dirigido al fortalecimiento, tanto del funcionamiento del sistema, como de la credibilidad de sus instituciones, autoridades y actores políticos. Por ello es claro que el siguiente paso es dialogar, debatir, deliberar y decidir esas medidas de fortalecimiento.

Los puntos para la reforma electoral ya han ido tomando forma, ahora debemos avocar esfuerzos para mejorar las reglas que nos rigen y, para ello, debemos hacer un diagnóstico preciso, proponer soluciones y llegar a consensos.

Dentro de este proceso de reingeniería electoral podemos identificar, por lo menos, dos etapas: la técnica y la política.

En el primero de los casos, nos enfrentamos a un sistema electoral estructurado a principios de la década de los noventa y que ahora, después de diez años, requiere algunos ajustes.

En el segundo de los casos, hemos de reconocer que las reformas electorales deseables son las que se realizan con el consenso de una mayoría plural de actores políticos que participan en las contiendas electorales.

Para la FEPADE, la reforma electoral es prioritaria y, más aún, son aquellos cambios que en este marco deben realizarse en materia de delitos electorales. Nuestra función consiste en proteger el desarrollo adecuado de las elecciones y, en específico, velar por la libertad y el ejercicio pleno del voto ciudadano.

En análisis, la Fiscalía es una autoridad pública facultada para investigar y prevenir hechos presuntamente delictivos en materia elec-

toral que le sean formalmente denunciados, y solicitar ante los jueces la imposición de las sanciones.

Por tal motivo y para realizar eficientemente nuestra función, requerimos de un nuevo marco legal que responda a las exigencias ciudadanas y ayude a resolver los retos que enfrenta nuestra democracia. Cabe mencionar como referencia, que la última reforma sustantiva que se realizó en materia de delitos electorales data del año 1994.

Como ustedes saben, la FEPADE conoce e investiga las conductas que se encuentran señaladas en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, sobre «Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos».

La Fiscalía, por decreto, es una institución de la Procuraduría General de la República, que cuenta para su ejercicio con autonomía técnica y, al mismo tiempo, tiene la obligación de comunicar periódicamente al consejo general del IFE sobre el estado que guardan las averiguaciones previas.

Siguiendo este razonamiento, es propicio señalar que la tipología de delitos electorales puede agruparse en tres rubros esenciales:

En el primero encontramos las conductas que atentan contra la libertad del sufragio. En el segundo tenemos las conductas que atentan contra la certeza de los resultados. Y por último, pero no por eso menos importante, el tercer rubro está integrado por las conductas que afecten la equidad de la contienda.

En relación con las conductas que atentan contra la libertad del sufragio, se encuentra la compra y la coacción del voto, entendidas esencialmente como aquellas acciones encaminadas a ejercer presión sobre el elector para forzarlo o inducirlo a votar por algún partido o candidato.

Respecto a las conductas que atentan contra la certeza de los procesos, pueden mencionarse la alteración de las actas de resultados de la jornada electoral, la introducción o sustracción indebida de boletas electorales en las urnas y la alteración o modificación que busque afectar el padrón electoral.

Finalmente, las conductas que atentan contra la equidad de la contienda contemplan aspectos como el uso indebido de recursos públicos, financieros, materiales y/o humanos en favor de partidos políticos o candidatos, la obtención y utilización de fondos provenientes de actividades ilícitas y el condicionamiento de programas sociales y asistenciales con fines electorales.

La experiencia tanto nacional como internacional en estas materias, comprueban la necesidad de introducir al sistema político mexicano nuevas medidas para garantizar la certeza, legalidad y legitimidad de los procesos electorales.

Por ello es prioritario llevar a cabo una reforma electoral que permita solucionar los vacíos legales y que, al mismo tiempo, proporcione las herramientas necesarias para solucionar las deficiencias en el marco de la institucionalidad. Sectores académicos y diversos institutos políticos han realizado distintos proyectos de reforma electoral.

Las prioridades de esta reforma se ubican principalmente sobre los siguientes ejes: regulación de precampañas, financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, duración de los periodos de campaña, el papel de los medios de comunicación, candidaturas independientes y sanciones por la compra y coacción del voto, entre otras.

En este tenor, en la FEPADE consideramos pertinente una serie de ajustes inmediatos y sustanciales a la legislación penal electoral.

Es difícil suponer que una legislación penal del año 1994 sea aún adecuada para enfrentar los retos del nuevo contexto político electoral. Hoy día esta legislación ha probado ser obsoleta para enfrentar varios de estos aspectos.

Haciendo una breve retrospectiva, es posible que identifiquemos tres etapas en la historia de las reformas penales electorales.

La primera de ellas, del año de 1990, estableció que las conductas penales en la materia electoral ya fueran trasladadas del Cofipe al Código Penal para el Fuero Común y, en general, para toda la República en Materia Federal.

¿Cuáles serían?, ¿qué motivó estas razones o las razones del traslado? Primero, por cuestiones de técnica jurídica en términos de los procedimientos de investigación ministerial y, por otra parte, la intención de evitar que estos delitos estuvieran dispersos en distintos ordenamientos legales extrapenales.

Como resultado de esta primera reforma, los delitos electorales se concentraron en un título único conformado por diez artículos, que van del 401 al 410 del Código.

Estas modificaciones tuvieron como referente el balance posterior a las elecciones federales de 1988, cuyo propósito fue crear un sistema de justicia penal electoral capaz de garantizar la protección de los procesos electorales, dotándolos de la mayor transparencia y con-

fiabilidad, que actores políticos y ciudadanos en general demandaban.

Simultáneamente, se pretendió garantizar la autenticidad, integridad y el respeto del sufragio efectivo, y revestir de mayor legitimidad a los gobernantes electos.

Posteriormente se realizó la reforma de 1994, la cual tuvo dos aspectos sustanciales: la creación de la FEPADE y un planteamiento distinto sobre delitos electorales.

Sobre éste último, en su momento los especialistas del tema consideraban que las conductas descritas en el Título Vigésimo Cuarto resultaban incompletas, además de que en múltiples ocasiones, otras conductas que acontecieron durante los comicios de 1991 quedaban omitidas.

Esta reforma impuso, en todos los casos, una doble sanción constituida por pena privativa de libertad y multa a los infractores electorales, con excepción de ministros de culto religioso, diputados y senadores.

Asimismo, fueron adicionados los artículos 412 y 413. El primero, respecto a la sanción de los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña que aprovecharan ilícitamente fondos, bienes o servicios derivados del desvío de recursos públicos, negándose también la libertad provisional a los autores y partícipes de este delito.

El segundo, el 413, fue referente a los autores que acordaran o prepararan la realización de un delito electoral, prohibiendo el otorgamiento del beneficio de libertad provisional al incurrir en cualquiera de los delitos electorales.

Conviene decir que en la reforma de 1990 no se contemplaban como sujetos activos de los delitos electorales a los candidatos y organizadores de actos de campaña, los cuales son incluidos hasta la reforma de 1994.

Finalmente, como parte del conjunto de reformas electorales de 1996, se reajustó únicamente la redacción de algunas conductas típicas establecidas en el artículo 403 con el objetivo de otorgarle mayor precisión al tipo penal y, al mismo tiempo, se modificaron coyunturalmente algunas fracciones del artículo 405 referente a los funcionarios electorales.

Asimismo, el artículo 406 sufrió ajustes mínimos en su redacción y el 407 fue modificado mediante la adición a la fracción IV, donde se dividió la hipótesis relativa al peculado electoral eliminándose, con

ello, la prohibición del goce de la libertad provisional para aquellos servidores públicos que incurrieran en este delito con fines electorales.

Sin embargo, yo creo que no debemos perder de vista que aquellas conductas tipificadas como delitos en el Código Penal fueron pensadas y concebidas en función de las condiciones imperantes en aquel tiempo, donde conductas como robo de urnas, introducción ilegal de votos en las mismas y la alteración de los resultados de la jornada electoral, eran prácticas comúnmente denunciadas.

Hoy en día las condiciones son distintas, las prácticas han sido cambiadas paulatinamente. Los candados tecnológicos, el avance en materia de informática y los procedimientos construidos por las autoridades electorales desde hace poco más de una década, han logrado mitigar y, en la mayoría de los casos, erradicar las dudas y los cuestionamientos de esta índole, en torno a la jornada electoral.

Sin embargo, recientemente se han presentado conductas a consecuencia de las cuales se ha reeditado un viejo discurso de la cultura política mexicana relacionado con los fraudes electorales.

Algunas de esas conductas se encuentran íntimamente relacionadas con la insuficiente tipificación de los delitos penales electorales y la complejidad de los nuevos retos, desprendidos de las relaciones como la de los partidos políticos con los medios masivos de comunicación.

En este sentido, desde hace cuatro años, la FEPADE ha venido presentado distintas iniciativas de Reforma Penal Electoral a partir de estudios y análisis basados en los resultados del desempeño institucional, la experiencia del trabajo y el debate político nacional.

Sobre esa base, yo les podría decir que nuestra propuesta se orienta hacia tres aspectos fundamentales:

Primero: revisar la redacción de algunos tipos penales para precisar las conductas que allí se contemplan y evitar, en la medida de lo posible, el margen de interpretación.

Segundo: construir nuevos tipos penales, y sanciones, relacionados con temas como las condiciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, respecto al financiamiento público y privado establecido en la ley electoral.

Y el Tercero: se deben aumentar algunas penas y considerar algunos delitos electorales como graves.

Sabemos que el trabajo técnico que las reformas en materia penal electoral requieren no es una tarea fácil, puesto que implica tomar

en cuenta aspectos relacionados con procedimientos legislativos, la complejidad de la legislación penal y las volátiles condiciones del entorno político y la opinión pública, lo que hace que las dificultades del proceso sean mayores.

Veámoslo de esta forma: los delitos electorales no atentan contra la vida, contra la integridad física, ni contra la propiedad o el patrimonio tangible; el bien jurídico que tutelan es el voto.

En este tenor, es trascendental cuidar los principios de la democracia representativa, puesto que son las elecciones las que nos permiten incidir directamente sobre los asuntos públicos, y en consecuencia, nos permiten decidir el modo en que queremos vivir en sociedad. Por lo cual vemos que el bien jurídico tutelado es fundamental.

En algunas ocasiones el desempeño de la FEPADE ha sido cuestionado por la opinión pública debido a que, a juicio de los denunciantes, las conductas que ellos señalaban constituían potencialmente un delito electoral.

Sin embargo, muchas de ellas no están previstas en el ordenamiento legal, ni mucho menos existen sanciones precisas por las mismas, por lo que se genera una percepción de impunidad que incide negativamente sobre la credibilidad de los procesos electorales en nuestro país.

No debemos olvidar que el derecho penal debe responder a los principios constitucionales y doctrinales de la estricta aplicación de la ley, como lo señala el artículo 14 constitucional.

No obstante, aún cuando es innegable que el sistema electoral mexicano hoy día requiere de una reforma sustancial, ésta debe entenderse como un conjunto de «ajustes» en aspectos particulares.

Por ningún motivo debe tomarse como la intención de «refundar» al sistema electoral, pues como sabemos existen ya importantes y probados avances, los cuales sería absurdo y hasta irresponsable abordar.

No podemos demeritar los grandes esfuerzos e indudables costos políticos, sociales y económicos que ha requerido este largo y complejo proceso de cambio.

Nuestra labor es propiciar que los ciudadanos, cuya existencia sostiene el andamiaje de la democracia representativa, elijan a los gobernantes de forma libre e informada, garantizándoles instituciones sólidas y procesos electorales apegados a la legalidad.

En este plano, los ciudadanos —todos— somos responsables de velar por la legalidad de nuestras elecciones, ya que en caso de ob-

servar conductas ilícitas, estamos obligados a denunciarlas ante las autoridades competentes.

Por otra parte, es necesario que el ejercicio del proselitismo político emprendido por los actores de la contienda electoral se lleve a cabo con absoluto respeto a las normas formales y, sobre todo, teniendo a la responsabilidad y a la ética como premisas en el ejercicio político.

Por nuestra parte, tanto a las autoridades electorales como a las penales, nos corresponde planear, coordinar, informar, ejecutar y supervisar las acciones de un proceso electoral, con estricto apego a la legalidad.

Para la FEPADE es importante trabajar activamente en el proceso de construcción de la credibilidad de los procesos electorales. La certeza y la transparencia son características fundamentales del escrutinio público y, por ello, se requiere de todas las herramientas normativas e institucionales para cumplir con nuestras metas.

El objetivo de la reforma es evidente: el México de hoy requiere sentar las bases de la democracia sobre reglas claras, transparentes, que ofrezcan certeza a los ciudadanos y actores políticos por igual.

Señoras y señores, la confianza es la piedra angular de los procesos electorales. Formemos un frente común ante este nuevo reto de fortalecer las bases penales electorales; trabajemos juntos para que cada día más mexicanos emitan un voto de mayor confianza en nuestra democracia.

# LA DIFÍCIL SUSTENTABILIDAD DEMOCRÁTICA

**JOSÉ WOLDENBERG**

Feria Internacional del Libro Monterrey 2007

MONTERREY, NUEVO LEÓN

18 de octubre del 2007

Luego de la venturosa ola democratizadora que en América Latina logró desmontar regímenes autoritarios y dictatoriales y reinstalar o construir sistemas democráticos, se escuchan —y con razón— voces de alerta que se preguntan sobre la *sustentabilidad* de nuestras germenales o frágiles democracias. El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de hace algunos años, llamaba la atención sobre las realidades que tienden a erosionar el aprecio por la democracia —la pobreza y la desigualdad, el déficit del Estado de derecho, la insuficiente ciudadanía, el comportamiento de partidos y medios de comunicación— intentando revertirlas para evitar que lo que costó tantos esfuerzos no se degrade ni debilite.

## COHESIÓN SOCIAL

Hoy, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) hace un ejercicio ambicioso sobre un problema fundamental que incide ya no solo en la reproducción de la democracia sino en el conjunto de la convivencia: la cohesión social.<sup>1</sup>

La cohesión social alude a un sentido de pertenencia, *es parte de la solidaridad social necesaria para que los miembros de la sociedad sigan vinculados a ella con una fuerza análoga a la de la solidaridad*

---

<sup>1</sup> Cohesión social, *Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Chile, 2007. 160 págs.

*mecánica premoderna*, se trata de los lazos que crean obligaciones en los individuos y que los hacen sentirse incluidos en un proyecto común. El empleo, la educación, la titularidad de derechos, las políticas de fomento a la equidad, el bienestar, la protección social, son mecanismos que, cuando funcionan, fomentan la cohesión social. Y de su eficacia dependen las valoraciones y los comportamientos de los individuos que podrán asumir un sentido de pertenencia, una evaluación positiva de las instituciones, una aceptación de las normas que regulan la convivencia o por el contrario, sentirse no vinculados con ellos.

La CEPAL alerta que existen condiciones que ponen en jaque o dificultan la pretendida cohesión social.

### 1. Bajos niveles de crecimiento económico e inequidad.

La región ha crecido de manera insuficiente lo que acarrea muy bajos niveles de creación de empleo formal, *lo que —a su vez— reduce el mecanismo privilegiado de integración social y superación de la pobreza*. Todo ello taponan la movilidad social y franjas enormes de ciudadanos no pueden apropiarse de sus derechos. Si ello fuera poco, a la falta de crecimiento debe sumarse la inequidad en la distribución del ingreso, lo que conjugado tiene un efecto *negativo en la cohesión social y deterioran la confianza sistémica, merman la legitimidad de la democracia y exacerban los conflictos*.

### 2. Trabajo e informalidad.

Al no generarse empleo formal suficiente, crece el desempleo, la informalidad, *las distintas formas de precarización*. Recordemos, como si hiciera falta, que el trabajo formal en la vida moderna es el *eje de la integración social*, y que sin él los resortes de la cohesión social se ven enmohecidos.

### 3. Activos materiales y simbólicos.

Mientras se multiplica el acceso a la escuela y a las redes de comunicación, lo que supone la apropiación de conocimiento, *imágenes... estimulación de aspiraciones*, el acceso a los bienes materiales se vuelve más difícil, generando una brecha entre ellos y los bienes simbólicos. Dice la CEPAL: *hay más educación pero menos empleo; hay más expectativas de autonomía pero menos opciones productivas para materializarlas... hay una mayor difusión de los derechos civiles y políticos... que no se traduce en una mayor titularidad efectiva de derechos económicos y sociales*.

#### 4. La negación del otro.

Se trata de un fardo monumental: *la negación de plenos derechos a grupos marcados por la diferencia racial, étnica, cultural*. América Latina es una región pluriétnica y pluricultural en donde persisten muy distintas formas de discriminación y exclusión. Sobra decir que esos razgos de nuestra *convivencia* también erosionan los vínculos sociales y desvirtúan el sentido de pertenencia.

#### 5. Individualismo.

*Los cambios culturales fomentan un mayor individualismo, pero no es claro cómo recrean los vínculos sociales*. Se abren paso la autonomía individual pero se reblandece el resorte solidario. Existe una especie de ensimismamiento que debilita el *pegamento* que construye la noción de *nosotros*.

#### 6. Complejidad y fragmentación de los actores sociales.

A los viejos agrupamientos sociales (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.) hay que sumarle ahora un rosario de organizaciones emergentes (mujeres, ecologistas, derechos humanos, etc.). Ello que es un signo de vitalidad social y de ansia participativa, es también un resorte de la fragmentación que dificulta la construcción de proyectos comunes. Se forma así una especie de archipiélago con escasos puentes de comunicación.

#### 7. Deterioro del orden simbólico.

La corrupción pública y privada, la falta de transparencia en las decisiones, la fuerza de los poderes fácticos, el acceso discriminatorio a la justicia, etc. que inundan el espacio de la opinión pública, *corroen el orden simbólico, vale decir, la clara adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y respeto a la legalidad*.

#### 8. La brecha entre el *de jure* y el *de facto*.

*La igualdad es una norma jurídica*, una aspiración, un valor, una guía, pero no es un hecho, una realidad. Así, tenemos que entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre la primera y el acceso diferenciado a la justicia, *entre titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial*, se genera tal cúmulo de tensiones que acaban socavando la confianza en el sistema de justicia y por supuesto la cohesión social.

En suma, la cohesión social, el sentido de pertenencia, no se decreta, se construye. Las democracias en América Latina tienen el reto de remontar el déficit de cohesión social que persiste en nuestras sociedades excluyentes y discriminadoras.

## HACIA UN PACTO SOCIAL

Dada la deficiente cohesión social que marca a las sociedades de América Latina, la democracia tiende a ser débil y aparentemente improductiva por la existencia de un déficit de ciudadanía y un malestar sordo en relación a la misma. La persistencia de un *nosotros* frágil, endeble, no solo construye un inconsistente sentido de pertenencia, sino una valoración negativa de la vida pública, de las instituciones políticas y del sistema democrático. La sociedad se fragmenta, se escinde y las fidelidades son grupales y enfrentadas.

El análisis de la CEPAL en materia de *desigualdad, pobreza, vulnerabilidad y cohesión social* me parece notable. Si bien América Latina logró mejorar las condiciones de vida de franjas muy amplias de la población, lo que se expresa en la reducción del analfabetismo, el incremento de la esperanza de vida, la baja en las tasas de mortalidad infantil, en el mayor acceso al agua potable o a la educación —y se podrían explotar otros indicadores—, la otra cara de la moneda no es para nada venturosa: crecimiento económico lento, pobreza masiva y persistente —lo que significa no solo bajos ingresos, sino toda una cadena que retroalimenta un círculo perverso: precaria educación, desnutrición, fenómenos de maternidad adolescente, deserción escolar, ingresos bajos o informalidad, desprotección social, etc.—, y desigualdad oceánica —somos el continente más desigual aunque no seamos el más pobre— (en México el uno por ciento más rico de la población concentra el 12.5% del ingreso, mientras el cuarenta por ciento más pobre solo alcanza el 11.1% del mismo).

Esas realidades que no pueden ni deben esconderse escinden a la sociedad y hacen que millones de personas no puedan hacer realidad el ejercicio de sus derechos. Se trata de ciudadanos incompletos, si asumimos que la ciudadanía es tal, precisamente por la apropiación de derechos civiles, políticos y sociales.

La pobreza extrema inhibe y/o dificulta la explotación de los derechos civiles —el ser tratado en términos de igualdad, digamos, por el

ministerio público o el policía de la esquina—, políticos (la precariedad en la que transcurre la vida de millones de personas dificulta la construcción de su autonomía y las vuelve vulnerables a las redes de intercambio desigual entre políticos y *ciudadanos*), y por supuesto sociales.

Esa desigualdad que se combina con fenómenos de discriminación y exclusión genera percepciones negativas en relación al mundo formalizado, institucional y hacia la propia democracia, a la que se ve no como una forma de gobierno —lo que es— sino como una fórmula incapaz de resolver *los problemas que preocupan a la gente*. Según la CEPAL, en el año 2006, el 55% de los latinoamericanos afirmaban que vivían peor que sus padres, por lo que no debería sorprendernos la percepción negativa mayoritaria que existe en torno a los poderes públicos, los instrumentos de la democracia (partidos, congresos, políticos), la impartición de justicia e incluso la sensación de segregación como parte de una *comunidad* que discrimina y excluye.

Vale la pena recordar algunos resultados de las encuestas en esta materia. Solo el 35% de los encuestados (2003) dijo estar de acuerdo con la siguiente afirmación: *el sistema judicial castiga a los culpables sin importar quiénes son*. Solo el 24% cree que todos somos iguales ante la ley. Solo el 22% piensa que las otras personas cumplen con la ley. Y en relación a la confianza, los porcentajes hablan por sí mismos. Solo el 20% confía en los partidos, el 26% en el Congreso, el 33% en el Poder Judicial, el 37% en la policía, mientras en la televisión confía el 54%. Se trata de cifras agregadas para 17 países de América Latina que ilustran la profunda incredulidad en la llamada *esfera de la política*. Y a mayor abundamiento: entre 1996-1997 y 2004-2005, la satisfacción con la democracia cayó 10 puntos porcentuales, del 62 al 52%.

El escepticismo en los partidos, los congresos y el Poder Judicial y la distancia que se guarda en relación a la democracia —que por fortuna no tiene enfrente una opción que suscite más amplias adhesiones—, mucho tiene que ver con la fragmentación social, con el malestar que genera la desigualdad, con la obstrucción de los canales que hacen posible la movilidad social y fomentan la integración.

Todo parece indicar que el fortalecimiento de la democracia pasa por la generación de ciudadanía y que ésta última no aparece por decreto sino que reclama operaciones complejas para hacerla viable. El horizonte entonces debería ser el de un proyecto consciente para fomentar la cohesión social, generar el ejercicio de una ciudadanía plena y por esa vía fortalecer nuestros sistemas democráticos.

Y es desde esa perspectiva donde la propuesta de CEPAL tiene una enorme pertinencia. Se trata de construir un *contrato de cohesión social que permita sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable*. La idea de contrato, aunque metafórica, resulta elocuente para subrayar la necesidad de participación de una serie de actores que a través de la negociación y el acuerdo pueden forjar compromisos para aceitar los mecanismos de integración social y hacer frente a las tendencias disruptivas. Se trataría de pactar una ruta gradual pero progresiva y exigible de apropiación de derechos —y por supuesto de obligaciones—, que comprometería al Estado y a la sociedad, y para lo cual se requiere un financiamiento renovado y efectivo *para garantizar un umbral de protección social a todos los miembros de la sociedad*. Esto último se escribe fácil, pero...

## GOBIERNO DE MINORÍA

Pero para lograr la sustentabilidad democrática es necesario atender también otro tipo de problemas. Aquellos que tienen que ver con nuestro sistema de gobierno. Intento explicarme.

Tenemos un gobierno de minoría. El Presidente y su partido carecen de un apoyo mayoritario en el congreso. Se trata de un rasgo que no es coyuntural, puesto que el presidente Fox vivió en la misma situación, pero que vale la pena subrayar porque en el imaginario público e incluso entre muchos analistas no alcanza a tener la centralidad que merece. No se trata de un adjetivo más para un gobierno, sino de una cualidad más que relevante, esencial.

Bastaría comparar la situación en la que llega el presidente Calderón al gobierno y en la que llegó —digamos— el presidente De la Madrid para ilustrar el giro radical en el que transcurre la política. Retomo los datos que elaboró María Ampara Casar: en 1982, el Presidente obtuvo el 74.3% de los votos, su partido tenía el 100 por ciento de los senadores y el 74.7 de los diputados. El 100% de los gobernadores eran del Partido Revolucionario Institucional (PRI), contaba con el 76 por ciento de los diputados locales y el 97 por ciento de los presidentes municipales. ¿Alguien se extrañaba porque Giovanni Sartori ejemplificaba con México el tipo de sistema de partidos hegemónico-pragmáticos? Hoy, Calderón obtuvo el 35.9% de los votos; su partido

tiene el 40.6% de los senadores y el 41.2% de los diputados; el 25% de los gobernadores, el 26.7% de los diputados locales y el 17.95% de los presidentes municipales.<sup>2</sup>

Esos datos (claros, contundentes, inescapables) hablan de una distribución del poder en México impensable hace apenas veinte años. Se trata de un producto del exitoso proceso de transición democrática que remodeló la vida política del país. Esa distribución no está en duda, esa nueva realidad es del tamaño del océano Pacífico y solamente se le puede pasar por alto en el terreno de la retórica o peor aún desde un voluntarismo ciego.

El Ejecutivo tiene entonces la posibilidad de ejercer todas sus facultades, pero —y este es un pero mayúsculo— para llevar adelante muchos de sus proyectos de reformas constitucionales y legales, para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto, para nombrar embajadores y al Procurador General de la República —entre otras—, requiere del apoyo del Poder Legislativo. Y de partida no lo tiene. Y ese es un hecho político sobresaliente, crucial.

La aritmética democrática, entonces, es elemental pero contundente. Si un gobierno y su partido —o coalición— tiene una mayoría absoluta de legisladores que acompañe su gestión, puede, en principio, gobernar en solitario. Pero si un gobierno carece de la misma, está obligado a construirla, con el único método que se conoce para ello: la negociación.

Desde esa perspectiva, hubiese sido lo mejor, la construcción de una coalición de gobierno entre dos o más partidos, capaz de sostener un programa, una serie de reformas legislativas y un modo de operación de las mismas. Y en esa perspectiva la edificación de un gabinete de coalición podría haber sido parte del pacto. No un gobierno al que solo se incorporan militantes destacados de otros partidos, no un acuerdo epidérmico sobre temas marginales, sino un gobierno de coalición que es fruto del acuerdo entre partidos políticos diferentes y que los obliga a trabajar de manera conjunta en los muy diversos espacios del quehacer político (destacadamente en el ámbito legislativo).

Pero esa opción o no fue considerada o no pudo llevarse a cabo —no lo sé—. Lo que sin embargo está a la vista, es que el clima para la construcción de la misma no era el más propicio. Una extrema polari-

---

<sup>2</sup> “Nuevo mapa del poder político”, en *Nexos* 344, agosto 2006. p. 43

zación entre el Partido Acción Nacional (PAN) y la coalición *Por el Bien de Todos*, y un PRI que se vuelve estratégico y que al parecer cree que lo mejor para ellos es mantenerse de manera permanente como el fiel de la balanza. Además, los partidos de nuevo registro no alcanzan a ser decisivos para la forja de una mayoría absoluta. Y si a ello le sumamos la tradicional desconfianza y mala prensa que tienen los acuerdos entre partidos, la ilusión de que los gobiernos no deben ceder porque se debilitan —como si la situación no los colocara en esa tesitura— y que la oposición no debe pactar porque beneficia al gobierno y ella se deslava, entonces se comprenderán las dificultades que una auténtica coalición de gobierno tiene entre nosotros.

De tal suerte que el nuevo gobierno está obligado a buscar y construir acuerdos puntuales, lo que significa que las coaliciones pueden ser duraderas, intermitentes o cambiantes, lo que agrega un grado de dificultad mayúscula a la gestión de gobierno. Solo en el terreno de las reformas constitucionales el PAN tiene capacidad de veto, es decir, que no se podrán llevar a cabo sin su concurso. Pero cualquier modificación o creación de leyes ordinarias podría hacerlas avanzar la oposición incluso sin la participación del partido del Presidente.

En los últimos años el país configuró una serie de pesos y contrapesos en las instituciones estatales. Ello es una muy buena noticia luego de décadas de una presidencia todopoderosa que mantenía subordinados al resto de los poderes constitucionales. El reto ahora es que esa fragmentación del poder no lleve a la parálisis institucional. Porque si antes teníamos alta gobernabilidad (en su sentido estrecho, entendida como la capacidad para hacer avanzar las iniciativas de gobierno) y una sumisión y obediencia de los poderes a la voluntad presidencial; hoy que contamos con un equilibrio entre los poderes del Estado, es necesario recuperar mayores grados de gobernabilidad.

En otras palabras: México tenía gobernabilidad y poderes constitucionales subordinados al presidente. Hoy, tiene equilibrio de poderes y problemas de gobernabilidad.

## CONSTITUCIÓN Y RÉGIMEN DE GOBIERNO

Veamos ahora el mismo problema desde otra perspectiva. A 150 años de la Constitución de los hombres de la Reforma (1857) y a 90 de los de la Revolución Carrancista (1917), vale la pena revisar si el régimen

de gobierno diseñado es el más apto para cumplir con dos de las metas sustantivas que es menester conjugar: la representación de la pluralidad política y la gobernabilidad, entendida esta última como la capacidad que tiene un gobierno para hacer prosperar sus propuestas a través de las instituciones estatales. —Hay otra acepción de gobernabilidad: como el potencial que tiene un gobierno para responder a las demandas y necesidades de la sociedad, pero por lo pronto nos quedaremos con la noción más limitada—.

Pues bien, durante décadas pareció imposible que la diversidad política pudiera recrearse en el marco de las instituciones estatales y los poderes públicos. A lo largo del siglo XIX, las corrientes políticas del país vivieron en constante tensión y la preeminencia de una significaba la exclusión de la otra. No fue casual que las propias constituciones tuviesen el sello de conservadores o liberales y que el gobierno de unos supusiera el aplastamiento de sus contrarios. Gobiernos frágiles, conflictos armados recurrentes, golpes y contragolpes, e incluso la invasión francesa, ilustran una etapa en las que la coexistencia de las diferentes corrientes políticas en el espacio de la representación resultaba imposible.

El llamado *Porfiriato* abrió un largo paréntesis de paz o de estabilidad oligárquica, pero suprimiendo *de facto* buena parte de los valores liberales y democráticos de la Constitución de 1857. En ese sentido fue un régimen *monocolor*. Y luego del movimiento armado de la segunda década del siglo XX, la preeminencia de la *ideología de la Revolución Mexicana*, la construcción de un partido hegemónico, más la subordinación que el Presidente logró de los demás poderes convirtieron de nuevo en letra muerta las ideas centrales de coexistencia de la pluralidad, elecciones libres, división de poderes, etcétera.

Fue hasta el último cuarto del siglo XX cuando en México se construyó un sistema que permitió la competencia y convivencia de la pluralidad y cuando la diversidad de partidos colonizó el espacio estatal. Cualquier observador sabe que hoy los ayuntamientos son gobernados por seis, siete o quizá ocho partidos diferentes, que en los mismos coexiste una cierta pluralidad, que en los congresos locales se expresan una diversidad de plataformas, que en un buen número de estados el gobernador y su respectivo partido no tienen mayoría absoluta de votos en el congreso local y que ello los obliga a negociar de manera permanente con la oposición, que primero en la Cámara de Diputados (1997) y luego en la de Senadores (2000) se acabaron las mayorías

absolutas y que cada vez las fuerzas se encuentran más equilibradas, de tal suerte que ninguna bancada puede imponer su voluntad, y que en ese marco el Presidente —antes figura todopoderosa— tiene dificultades graves para hacer avanzar sus iniciativas.

Por fortuna el país logró que su diversidad política encontrara una fórmula para expresarse, reproducirse, convivir y competir de manera institucional, pacífica y ordenada. Hoy como nunca, en nuestra historia, la representación de la pluralidad política es un hecho cotidiano, fluctuante y contundente.

Ahora, sin embargo, lo que enfrentamos es un déficit de gobernabilidad. No estamos en una situación tan crítica como la que se vivió a lo largo de buena parte del siglo XIX, cuando los gobiernos se sucedían como en una rueda de la fortuna permanente, generando administraciones efímeras y conflictos sin fin. Pero la capacidad de gobernabilidad que lograron forjar Porfirio Díaz por un lado y los regímenes de la Revolución Mexicana por el otro —excluyendo del mundo de la representación a sus adversarios—, se ha difuminado —en buena hora—.

La coexistencia de la pluralidad en el entramado estatal llegó para quedarse. No existe exorcista que pueda volver al país a las rutinas del pasado. Por ello las utopías conservadoras no tienen futuro. Y si ello es así, debemos plantearnos si el sistema de gobierno presidencial, que pone en pie la Constitución, es la mejor fórmula para conjugar representación plural y gobernabilidad.

El problema de fondo es que el Poder Ejecutivo —el gobierno, en sentido estricto— y el Congreso, en nuestro país, surgen de procesos electorales independientes —concurrentes o no—, ambos por supuesto legítimos, pero sin que existan mecanismos que induzcan a su colaboración. Pueden hacerlo —de manera intermitente o permanente— o no hacerlo. Y quien gana la elección presidencial puede no ser acompañado en su gestión por una mayoría consistente en el Congreso —eso ya les pasó a Zedillo, durante sus últimos tres años, y a Fox; y puede sucederle a Calderón—.

El Ejecutivo, entonces, encarna un gobierno de minoría que no encuentra disposiciones constitucionales que lo obliguen o induzcan a construir una mayoría congresual de apoyo a su política. Tenemos, entonces, que la bienvenida invasión de la pluralidad de los espacios de representación se traduce en problemas de gobernabilidad. Y todo parece indicar que una vía para superar esa situación puede ser la de

*inyectar* algunos elementos del régimen parlamentario al presidencial, ya que el primero supone que primero se construye una mayoría en el espacio del Congreso y eso posibilita la aprobación del gobierno, mientras en el segundo se puede arribar al gobierno sin el respaldo de la mayoría de los representantes, generando, como ya apuntamos, agudos problemas para que el gobierno pueda hacer avanzar sus programas e iniciativas.

En suma, la pregunta está planteada.

*¿Puede el régimen presidencial que se desprende de la Constitución conjugar de buena manera la representación de la pluralidad y la gobernabilidad?*



# LOS CIUDADANOS EN EL LABERINTO PARA LA DEMOCRACIA

**DR. SERGIO AGUAYO QUEZADA**

Presidente de Agrupación Política Nacional "Propuesta Cívica"

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

14 de noviembre del 2007

Pues gracias a todos ustedes, a los Comisionados Ciudadanos y al honor que me hacen el Licenciado Eduardo S. Guerra, Presidente de la Comisión Estatal Electoral; y al licenciado Javier Garza y Garza, Presidente del Tribunal Estatal Electoral, por acompañarme.

El objetivo que me planteé es muy ambicioso, pues consiste en evaluar los primeros siete años de la alternancia, enfocada al plano federal: cómo estamos los ciudadanos, cómo está la cultura política, para hacer con esa base algunos comentarios sobre los retos futuros.

Por razones de tiempo seré en algunas ocasiones excesivamente esquemático aun cuando lo que les voy a presentar forma parte de un libro, que estoy próximo a terminar, sobre los problemas de la democracia a partir de un hecho. Las encuestas de opinión muestran que los mexicanos creemos que la democracia es la mejor forma de gobierno; pero estamos insatisfechos con la forma como funciona; es decir, nos gusta esta idea de democracia, pero no nos gusta lo que está pasando. Y la pregunta es ¿por qué? Aclaro: lo que sucede en México no es sólo privativo de nuestro País, es un rasgo común de América Latina; y de hecho tomo una cita del *El Latinobarómetro*, una publicación anual que hace encuestas sobre lo que pensamos los latinoamericanos sobre política, democracia, vida pública; y hay unas líneas que, me parecen, van al centro del problema. Dice *El Latinobarómetro*: "el error fue haber inaugurado el edificio de la democracia cuando apenas se había puesto la primera piedra, elecciones confiables, falta que funcione adecuadamente la estructura institucional, falta la confianza, que es el ungüento que pega los ladrillos".

México, en ese sentido, durante los primeros siete años del siglo XXI ha vivido el trauma de volver a dudar de las elecciones presidenciales, al menos de las de 2006; y como primera parte de mi presentación quisiera ir a un aspecto inevitable: ¿por qué pasó el 2006? Por la polarización que vivimos. Y para ello es inevitable hacer un breve resumen de la herencia del primer sexenio de la alternancia, de la herencia de Vicente Fox. Sostengo y demostraré muy brevemente que la principal herencia del Gobierno de Fox fue una redistribución masiva, y sin precedentes, del poder político y económico. Durante todo el siglo XX no se había dado tal redistribución del poder de manera tan acelerada; voy a mencionar algunos de los indicadores numéricos, porque aclaro: dado lo delicado del tema, un tema que todavía causa escozor, divide y polariza. La base de todas las afirmaciones que haga, las fundamento en cifras, en estudios, en investigaciones, las cite o no las cite. Y en aquellos casos en los que no haya información, así lo haré notar.

Primero: El primer cuadro nos dice cómo se redistribuyó el poder al interior del gobierno federal mexicano. Los presupuestos son la política en su estado químicamente más puro. Hay pocas cosas que nos dicen con tanta nitidez cómo se distribuye el poder. Quien más incrementó su presupuesto en los seis años, del 2000 al 2006, fue el Poder Judicial; y dentro del Poder Judicial el fortalecimiento de la Suprema Corte es indudable que se refleja un nuevo factor de poder.

En segundo lugar estaría el Poder Legislativo, que ha rendido de manera desigual, pero que sin embargo es un Poder. Luego las dependencias que están incluidas como piezas clave del régimen autoritario que precedió al actual y que funcionaban como una especie de triángulo. Tres Secretarías de Estado muy poderosas: Hacienda en lo económico, Gobernación en lo político, Defensa en seguridad y un Presidente en la cúpula. Es clarísimo como Defensa y Hacienda incrementaron considerablemente su presupuesto frente a Gobernación que se cae; y la Presidencia tiene un incremento modesto, lo cual refleja el debilitamiento que vivió la Presidencia bajo Vicente Fox. Ése sería un primer rasgo: al interior del Gobierno Federal hay un reacomodo del poder y nada tiene que ver con el pasado.

Segunda redistribución del poder: la revolución en el federalismo presupuestario. Durante el sexenio de Fox se transfirió alrededor del 30 por ciento del presupuesto federal a los estados, lo que ha significado un incremento enorme en el poder de los gobernadores.

Dependerá del estado el tipo de arreglo que se establezca entre el gobernador y los otros factores de poder. Incluye al estado de México porque es el que más dinero recibe; y por otro lado, en los estados es donde hay menos supervisión del gasto, aunque no se puede generalizar hablando de las 32 entidades, pero es menos rigurosa la supervisión del gasto.

Otro elemento sobre esta redistribución del poder: el ingreso de la mayoría de los mexicanos se mantuvo idéntico. Realmente no hubo cambios, fueron menores. El ingreso monetario resultó bajísimo, cinco pesos promedio anual de aumento del 20 por ciento más pobre, da una idea del estancamiento en el ingreso. Y no tiene nada que ver con las cifras macroeconómicas, pero sí con la irritación social. Lo contrario sucede en el auge de los multimillonarios. Nunca había crecido tanto, en términos absolutos, el ingreso de los multimillonarios mexicanos como en el sexenio de Vicente Fox. Esta información, aclaro, proviene de la única revista que desde 1987 pone las listas de los más ricos del mundo, la revista *Forbes*. El mínimo para ser de ese club son mil millones.

Al revisar la información de 1987 a 2007 resumo que, si tomamos el aumento en el poder económico, durante el sexenio de Vicente Fox, aumentó de 25 millones a 84 mil millones de dólares la fortuna de 10 individuos o familias en el 2007. Refleja una caída en el número de multimillonarios y una mayor concentración del ingreso.

Finalmente, si tomamos en cuenta el poder del crimen organizado, las operaciones conjuntas anunciadas por el Presidente Felipe Calderón, en diciembre del 2006, él utiliza un lenguaje muy inquietante porque afirma: “vamos a ir a rescatar a México”; es decir, vamos a ir significa que el Estado regrese a los estados, de donde se alejó. Y los ocho estados en donde se anunciaron las operaciones conjuntas comprenden el cuarenta por ciento del territorio con 24 millones de mexicanos. No estoy sugiriendo que el narco gobierne estos estados, pero ahí ha crecido su influencia y tiene la capacidad, en algunas regiones de los estados, de dictar cierta forma de vida, casi imponen su ley.

Es un poderío sin precedentes que se acompaña del debilitamiento del estado mexicano frente al crimen organizado; se conoce muy poco la cartografía del crimen organizado, hay poca información confiable del tamaño económico del negocio, apenas estimaciones. Uno de los grandes problemas que tenemos es la entrada de armas ilegales a México desde Estados Unidos. Se estima que el total de ar-

mas que entraron ilegalmente al país, durante el sexenio de Fox, entre 3.5 y 16.5 millones de armas pequeñas. De 4.38 millones de armas, todas las dependencias del Gobierno Federal: Aduanas, PGR, Ejército, solo decomisaron 29 mil 360 armas. Nada, es decir, tenemos una frontera porosa. Estas cifras dan una idea precisa del significado que tiene “estado débil, crimen organizado fuerte”. Otro dato importante: casi un cuarto de millón de soldados y oficiales han desertado en los últimos 12 años, ciento veintitrés mil durante el sexenio de Vicente Fox, y nadie sabe o nadie dice cuántos de ellos terminaron como sicarios del crimen organizado.

Finalmente, un último brochazo de la realidad es la transferencia de poder a los partidos políticos. Hay aquí un dato sobre cuánto se gastó en elecciones, y cuánto se transfirió a los partidos en todo el país durante el período de 2000 al 2006. Las cifras del IFE son fáciles de obtener, pero las de algunos estados como Quintana Roo, por ejemplo, fue una pesadilla sacar el costo de las elecciones.

Las transferencias federales y transferencias estatales, según el IFE, subieron poco menos de 200 millones de dólares en 6 años. Y lo más importante es el aumento proporcional en la transferencia a los partidos en los estados. Mientras que a nivel federal los partidos aumentaron en 40 por ciento sus percepciones, en los estados es un 60 por ciento, lo cual refleja que los estados tienen más dinero, son más ricos. Los gobernadores quieren estar bien con los partidos o forma parte de la distribución del poder, les dan más dinero; a veces se justifica, en muchas otras no y forma parte de un rasgo muy propio de la democracia mexicana. Los partidos políticos se han convertido en un lastre para la cultura del país.

Todo esto significa la aparición de un nuevo modelo en México. Las categorías con las cuales se analizaba la política en el pasado ya no sirven, las reglas en la disputa del poder son diferentes porque hay una redefinición del modelo de capitalismo que tenemos; y el nuestro, de acuerdo a algunos teóricos, cae en lo que se llama *capitalismo mafioso*. En el que el éxito de los negocios no depende sólo de la innovación, del trabajo duro, sino de las relaciones con el poder, y algunos de los monopolios, es decir, el brinco en la fortuna de Slim a 59 mil millones de dólares. Tiene que ver con la posibilidad que tienen Telcel y Telmex de aplicar prácticas monopólicas; por tanto es una máquina de hacer dinero la que existe y no tiene nada que ver con el capitalismo clásico, sino es un capitalismo gangsteril o croni-capitalismo, término

acuñado por Joseph Stiglitz, premio Nóbel de Economía, quien argumenta que ésta es una de las características. Y ese tipo de capitalismo, como en Rusia o países del este europeo, trae como consecuencia elecciones extraordinariamente feroces y competidas por una razón muy sencilla: no sólo se disputa un cargo de diputado o de gobernador, se disputa el acceso a las riquezas que el Estado otorga. En una elección en México estamos peleando distribución de la riqueza y no sólo distribución del poder político. Lógicamente, quienes tienen intereses que defender intervienen en la política y en el que el crimen organizado también participa.

La elección del 2006 en México era posible anticiparla, de hecho, ya se había ensayado en varios estados. En las elecciones de 2004 y 2005, en Veracruz, Nayarit, Tlaxcala, Estado de México, se dieron elecciones con rasgos muy cercanos a lo que sucedió en el 2006 y simplemente no hubo la incorporación de la experiencia de los estados a lo que pasaría en lo federal.

Hubo fraude o no hubo fraude en las elecciones de 2006 es una pregunta que nos divide. Los académicos tenemos opiniones, pero cuando hablamos como tal cernimos las opiniones con la metodología de las ciencias sociales, y por tanto, para hablar de si hubo fraude o no hubo fraude, o decir que fueron las más limpias o las más sucias nos obliga a comparar con situaciones aproximadamente parecidas. Haciendo un análisis comparativo de las cuatro elecciones presidenciales del siglo XX, donde hay razonable certidumbre de que hubo irregularidades graves en una elección presidencial: 1928, Vasconcelos contra Plutarco Elías Calles; 1940, 1952 y 1988, quisiera hacer un recuento de cómo fueron esas cuatro elecciones y en qué fueron diferentes o similares a las de 2006.

**PRIMERO:** en las cuatro elecciones presidenciales que mencioné, participaba activamente el Presidente de la República e instancias del gobierno a favor de un candidato. Eso mismo pasó en el 2006, el Presidente participó a favor de un candidato.

**SEGUNDO:** había una falta de respeto a la legalidad que se estiraba y manejaba de acuerdo a las circunstancias. En cierto sentido también pasó en el 2006.

**TERCERO:** costo en vidas. Las primeras cuatro elecciones costaron un número indeterminado de muertos, no en el 2006. Es la primera elección competitiva que no tiene costo en vidas.

**CUARTO:** parcialidad de los árbitros electorales, del Instituto, del

organismo que organizó las elecciones en las cuatro primeras elecciones. Está sujeto a debate lo que pasó en el 2006; la FEPADE, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, ciertamente fue ineficaz y parcial. Del TRIFE estoy esperando una investigación fascinante que está haciendo un colega, José Antonio Crespas, sobre el TRIFE para fortalecer mis datos.

**QUINTO:** la existencia de una coordinación central. En las primeras cuatro elecciones hubo una coordinación central, nacional, que estructuraba las irregularidades, eso no está probado en el 2006. Se abre la posibilidad de que en 2006 no existiera una coordinación central, sino que se fueron sumando iniciativas individuales, no se sabe.

Ahora bien, la principal diferencia es que de las primeras cuatro elecciones sabemos muy poco de lo que realmente pasó en esos fraudes presidenciales, nunca hubo investigaciones rigurosas; hubo libros de testimonios, opiniones. En el 2006, por el contrario, es sorprendente la cantidad de investigaciones que están haciéndose y que en un plazo relativamente breve nos permitirá responder a casi todas las preguntas sobre lo que pasó, es decir, no sólo lo que pensamos cada uno de nosotros, sino la evidencia que permita asegurar o matizar lo nuevo en esa campaña de 2006.

Totalmente novedosa fue la participación tan abierta de la Iniciativa Privada. No hay precedentes en las elecciones previas a la participación tan activa que hubo en 2006. De las campañas negativas no hay precedentes; no quiere decir que en el pasado no hubiera esfuerzos por desprestigiar al candidato opositor, siempre hubo, y una prueba son aquellos pósteres que surgieron durante la campaña de Almazán, presentándolo como títere de Estados Unidos. Y durante las elecciones del 88 hubo intentos por desprestigiar pero no hubo lo que en Estados Unidos se llama *campañas de contraste*, campañas negativas, ni tampoco se echó mano del Internet como instrumento de comunicación masiva.

Hago a un lado el Internet y me concentro en los spots para discutirlos brevemente porque son lo nuevo y porque tuvieron una importancia enorme. En cuatro spots, dos del PAN, uno del Comité Coordinador Empresarial y otro del PRD es interesante a la distancia evaluar el impacto que tuvieron. Para empezar no gustaron, pero sí sirvieron, es decir, tuvieron un impacto enorme: la cercanía.

En enero de 2006, Andrés Manuel López Obrador tenía 10 puntos de ventaja (todas estas cifras son las encuestas del Grupo Reforma y

otras de Mitofsky), 40 por ciento de intención del voto. En febrero de 2006 el equipo de Calderón decide iniciar las campañas negativas. En marzo se lanzan los dos últimos *spots*, el de *Peligro para México e Intolerancia*. En abril los candidatos se encontraban así: 38 por ciento para Felipe Calderón; 35 por ciento Andrés Manuel, es decir, había habido una caída de Andrés Manuel y una subida de Felipe Calderón. Luego se emparejaron porque vino el *spot* de FOBAPROA.

Las fechas son fundamentales para que se entienda el impacto. Los dos *spots*, el primero, el *Peligro para México*, que fue el último, empezó a transmitirse el 12 de marzo; el de *Intolerancia* el 18 de marzo. El PRD se quejó hasta el 10 de abril, casi un mes después, se entiende, no había precedentes, tardaron tiempo.

El IFE tomó una decisión, el 21 de abril, autorizando al PAN a seguir transmitiendo los dos *spots*; el 23 de mayo el TRIFE corrigió al IFE y le dijo: “no, esos *spots* sí violan el artículo 38 del COFIPE, tienes que corregirlo” y a partir de ahí se interrumpieron; es decir, los dos *spots* pasaron al menos 2 meses, no sabemos cuántas veces, ni en qué horario. El Grupo Reforma hizo una *encuesta-panel* a las mismas personas durante varios meses, cada mes.

El *spot* de FOBAPROA empezó a pasar el 16 de mayo; el IFE, hasta el 3 de junio, aceptó la queja del PAN y retiró esos tres. El *spot* del niño que se va a quedar sin su billete por la devaluación, del Comité Coordinador Empresarial, empezó a pasar el 22 de junio, días antes de las elecciones.

Falta mucho más para documentar esto, pero tuvo un fuerte impacto. De ninguna manera es el único factor, hay errores que cometió el PRD, Andrés Manuel; por cierto, hay una auto-crítica fascinante en el Congreso del PRD, en agosto de este año, en donde se aceptan con mucha claridad los errores, defienden a Andrés Manuel. No reconocen su equivocación al dejar de asistir al primer debate, pero sí aceptan otros aspectos que sorprenden.

A la gente no le gustó, de hecho, de enero a junio con los *spots* incrementaron el rechazo a Calderón y a López Obrador, no sólo en la preferencia de votos, sino el rechazo a Calderón se incrementó en un siete por ciento; y para López Obrador en 9 por ciento. Además, Roy Campos, de Mitofsky, hizo unas encuestas y una estimación donde asegura que desmovilizó por lo menos al seis por ciento de electores potenciales. Por estas campañas no votaron cuatro millones de personas, de acuerdo a Mitofsky.

Las consecuencias de todo lo que pasó en 2006 fueron, en lo político se rompió el entendimiento entre la izquierda y la derecha en torno a la defensa del voto y las elecciones confiables. Un ejemplo, en el 86, cuando Don Luis H. Álvarez se fue a la huelga de hambre por las elecciones de Chihuahua, firmaron juntos Krauze y Lorenzo Meyer, dos historiadores en dos posiciones distintas. En 2006 y 2007 no firmarían juntos nada.

Ya hay una izquierda y una derecha, no hay ninguna duda, y eso da mayor certidumbre al proceso político; pero también renació el fantasma de la violencia política. Es interesante ver esta cifra de la disposición a tomar las armas, no quiere decir que la gente diga que va a tomar las armas; son dos cosas diferentes, simplemente reflejan un estado de ánimo y tal vez dan la clave de por qué el Estado Mexicano no pudo anticipar las explosiones en los ductos de PEMEX de este año. Sostengo como hipótesis, que hay una nueva generación de militantes de la guerrilla mexicana que opera en unos cuantos estados, no es fuerte, pero no han sido detectados. Y el segundo efecto es la creencia en el fraude; en lugar de bajar, crece. De 2006 a 2007 ha crecido (según encuestas de *Reforma* y *El Universal*) entre el 36 y el 42 por ciento de ciudadanos convencidos de que hubo algún tipo de fraude; mientras que entre el 48 y 52 piensan piensan lo contrario.

Y sin embargo, los partidos que estaban enfrentados y se jaloneaban en la última semana de noviembre por la Tribuna de la Cámara de San Lázaro, donde se instaló el Congreso general, un año después aprueban reformas a la Constitución, de manera unánime.

Creo que hubo reconocimiento implícito de todas las fuerzas políticas, de que la elección de 2006 fue irregular; de hecho, si uno revisa los principales elementos de la reforma constitucional que ahora tenemos, es un reconocimiento de todos los aspectos mencionados. Lo negativo en el 2006 es la prohibición de que se difundiera en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental. Vicente Fox hizo una aceptación del tema de los spots, la clase política mexicana frenando a las televisoras que habían acumulado demasiado poder, las campañas negativas.

La libertad de expresión tiene límites, ésa es la tesis que ahora tenemos en la Constitución; y esos límites van a expresarse en las campañas; los empresarios interviniendo en política. En la Constitución está ahora la prohibición de que ninguna persona pública o privada,

sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión, etcétera.

Autoridades electorales que tomaron decisiones cuestionables, sobre todo de Felipe Calderón. El Consejo General del IFE cambia la forma de elegirlos, es decir, se van en tandas de tres en tres, pero se van, sin que nadie diga demasiado, y este panorama de una reforma de gran calado requeriría una conferencia en sí misma.

Desde la perspectiva ciudadana las reformas constitucionales dieron muy poco a los ciudadanos; primero quitan la prohibición expresa a las candidaturas independientes en el artículo 41; pero lo dejan en el 116; por tanto ahí hay una contradicción que le corresponderá resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Después, el dinero, que es otra demanda ciudadana muy sentida, baja en un 11 por ciento aproximadamente, de acuerdo a algunos cálculos; habrá que ver el impacto de menor tiempo de campaña, etcétera.

En todo caso seguimos en la incertidumbre. Como país es imposible anticipar cuál será el destino de nuestra democracia, porque hay demasiadas variables; son demasiadas las regiones del País y es imposible hacer una afirmación válida para las 32 entidades, y las diferentes regiones. No conozco a nadie con ese conocimiento enciclopédico de las tendencias nacionales y locales y de cómo se van retroalimentando y cómo interactúan.

En términos estructurales, sin embargo, creo que la asignatura pendiente para nuestra democracia es lograr la participación ciudadana, los ciudadanos no estamos teniendo formas de participar en la vida pública, suponiendo que la participación social se reactiva.

Los retos para la sociedad son bastante claros: es indispensable regresar la confiabilidad a las elecciones porque es el máximo legitimador; las invocaciones a la legalidad se oyen bien, pero no sustituyen la confianza en que el voto será respetado, lo que supone un papel más activo de los árbitros electorales. Si alguna lección dejó el 2006 es la pobreza, ineficacia, mediocridad, mezquindad, de los tres: a los dos árbitros electorales, FEPADE e IFE, sobre los cuales tengo evidencia, en relación a otros del pasado, no por lo que hicieron sino por lo que dejaron de hacer; y dejo al TRIFE por un lado hasta que José Antonio me entregue el manuscrito para poder revisarlo.

En segundo lugar, la reactivación del movimiento social debe darse en torno a la transparencia y rendición de cuentas del gobierno, de

los partidos y de los organismos públicos, porque una de las grandes tragedias de la transición mexicana es que tenemos organismos públicos que defienden derechos. El Instituto Estatal Electoral es un organismo que se encarga de tutelar un derecho sancionado a las convenciones internacionales; y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos el derecho a elecciones libres y confiables, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tienen la obligación de vigilar a las autoridades que fueron elegidas.

Hay formas y hay historias, pero creo que en esta fórmula tan sencilla, apoyada en lo que nos dicen las encuestas de opinión, como un gran instrumento analítico, se puede regresar la credibilidad a lo público. Es lamentable, preocupante la pésima opinión que tenemos las y los mexicanos sobre la política, los políticos, los congresos, la vida pública en general; y sin embargo, un estado democrático no puede funcionar sin gobierno. Lo que tenemos en el fondo es una democracia de muy baja calidad, y regreso al punto de partida: lo que encuentra *El Latinobarómetro*, Mitofsky, *Reforma* y todos los que hacen encuestas, es correcto, podemos creer en que la democracia es la mejor forma de gobierno porque no tenemos otra, pero no estamos conformes con la forma como está funcionando nuestra democracia, porque, ya como ciudadanos, o como consumidores, es ofensivo constatar la indefensión en que nos encontramos.

Para que la democracia funcione, los ciudadanos tenemos que incorporar algo muy elemental, defender nuestros derechos; el movimiento de derechos humanos ha transformado el mundo y ha estado tras la transición democrática; por el simple hecho de haber nacido y existir, tenemos derechos que deben ser respetados; y si no lo hacen, tenemos que defendernos frente a los abusos de autoridad.

Y en este contexto, el análisis aplicado a temas actuales no puede dissociarse de una serie de principios: uno no puede ni debe quedarse callado, sino que debe aplicar el conocimiento y generar el conocimiento a la construcción de una realidad diferente. Y en ese sentido, entender lo qué pasó en 2006 es indispensable, fundamental, para que podamos superar el trauma de una elección muy conflictiva, polarizante, que, aun cuando se concluya que hubo fraude no cambiará la realidad. Felipe Calderón será Presidente hasta el 2012, no hay marcha atrás; pero no podemos seguir siendo un país de adolescentes, incapaces de enfrentarnos a la realidad, aun cuando ésta nos lastime y nos duela; desde esa perspectiva, desde mi espacio como académico,

estoy entre un grupo de académicos mucho más numeroso del que se imaginan, decididos a esclarecer por primera vez en nuestra historia, qué pasó en una elección presidencial competitiva, porque no podemos seguir siendo prisioneros de lo que Mauricio Magdaleno describió como el estado de ánimo. Mauricio Magdaleno fue un vasconcelista que escribió *Las palabras perdidas*, me parece que en el 56; y habla de la frustración de los vasconcelistas cuando se dieron cuenta que a nadie le importaba lo que habían pasado en 1928.

Creo que la única forma de exorcizar un pasado y una historia de fraudes electorales -no estoy incluyendo al 2006, al menos no todavía-, es estudiando y demostrando, y verificando qué fue lo que sucedió; para eso sirve el conocimiento, o para eso debe servir el conocimiento.



# **REFLEXIONES SOBRE LA CULTURA DEMOCRÁTICA**

Ciclo de Conferencias 2007

Con un tiraje de mil ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2008 en los talleres de Oficio EdiciónEs, Monterrey, Nuevo León, México

## **COORDINADOR DEL PROYECTO**

*Comisionado Secretario*  
Dr. Alejandro Medina Pérez

## **DIRECTOR DE CAPACITACIÓN ELECTORAL**

Lic. Javier López Mejía

## **JEFE DE PLANES, PROGRAMAS Y MATERIAL DIDÁCTICO**

Lic. Cuauhtémoc Iglesias Ontiveros

## **EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO**

Lic. Guillermo Berrones

## **JEFE DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

Mtro. Arturo Cota Olmos

## **JEFA DE PROMOCIÓN E IMAGEN**

Lic. Rosa Guadalupe Tovar Ramírez

## **DISEÑO GRÁFICO**

Lic. Alejandro Laureano Luis  
Lic. Julio Hernández Mújica

## **JEFA DE PRENSA Y ATENCIÓN A MEDIOS**

Lic. Liliana González Rangel

## **TRASCIPCIÓN DE MATERIAL**

Lic. Nora Flores Fabián  
Lic. Eira Deyanira Agustín Caballero



COMISIÓN  
ESTATAL  
ELECTORAL  
NUEVO LEÓN



Avenida Madero 1420 poniente  
colonia Centro 64000 / Monterrey NL