



Sociedad Argentina de Sociología Jurídica



UNIVERSIDAD NACIONAL
DEL LITORAL
Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales

8^{vo} Congreso Nacional
de **Sociología Jurídica**
"derecho, democracia y sociedad"

Comisión 5: La administración de justicia y profesiones jurídicas.

Título: Derecho y democracia en México.

Institución: *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México*

Angélica Cuéllar Vázquez*

Roberto Oseguera Quiñones**

* Socióloga. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Responsable del proyecto de investigación *El papel del derecho en el proceso de democratización en México.*

** Sociólogo. Integrante del proyecto de investigación *El papel del derecho en el proceso de democratización en México.*



En este trabajo planteamos nuestro interés por analizar la relación entre derecho y democracia en el contexto mexicano, particularmente nos hemos preguntado sobre el papel que juega el derecho en el proceso de democratización y sobre el uso de la ley en coyunturas políticas específicas.

La estrategia que seguiremos es muy simple: Primero estableceremos una serie de conjeturas que guían el texto; enseguida, abordaremos brevemente algunas propuestas teóricas que hablan de la relación derecho-democracia y de la "ductibilidad" del derecho; posteriormente, haremos alusión al caso empírico que ejemplifica los problemas planteados; por último, trataremos de esbozar una breve conclusión.

Partimos entonces de las siguientes conjeturas:

1. La democracia tiene una doble existencia: un lado prescriptivo y un lado descriptivo.
2. El derecho puede ser utilizado en ciertos contextos para legitimar el abuso de poder.
3. El uso autoritario del derecho ha traído como consecuencia el debilitamiento de las instituciones democráticas.

Si bien es cierto que existe una gran cantidad de significados del concepto, podemos afirmar que la mayoría de los autores coincide en señalar que la democracia tiene una doble cara: una existencia ideal y una existencia real.

Citando a Robert Dahl afirmamos que: "Utilizamos la palabra democracia para referirnos tanto a un ideal como a una realidad efectiva, que solo es una realización parcial del objetivo."¹ Si partimos de este principio de doble existencia democrática, la definición se enriquece y adquiere la forma del binomio prescripción/descripción. Esto significa que todo intento por entender la democracia debe iniciar a la luz de este supuesto.

Esta propuesta es afín a la idea de Guillermo O'Donnell² de distinguir diversos niveles de calidad democrática. Desde esta perspectiva, el ideal democrático nos sirve de parámetro para analizar casos reales de sistemas políticos y su grado de desarrollo democrático. En el caso que nos ocupa, podemos decir que la parte ideal señala con claridad el papel que tiene que cumplir el derecho en la creación y actualización de sistemas democráticos. Sin embargo, la existencia real nos

¹ Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México, Taurus, 2006. P.97.

² Guillermo O'Donnell; Osvaldo Iazzetta; Jorge Vargas Cullell (Comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens ediciones, 2003.



indica que la función del derecho varía de realidad en realidad y que, en ocasiones, los sistemas jurídicos y sus operadores cumplen funciones diametralmente opuestas a las señaladas en la parte prescriptiva.

Diversos autores hablan de la posibilidad de establecer, desde el espacio de lo ideal, una serie de requisitos mínimos que nos permitan reconocer, en el espacio de lo real, la existencia de democracias políticas o, según la definición de O'Donnell, de regímenes democráticos que son aquellos en los que: "el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez limpias e institucionalizadas y en los que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades-habitualmente llamadas políticas."³

Siguiendo a O'Donnell y Dahl, podríamos resumir estos requerimientos mínimos en los siguientes cinco puntos:

1. Cargos públicos de elección popular.
2. Elecciones libres y periódicas.
3. Libertad de expresión.
4. Información descentralizada.
5. Igualdad política entre los ciudadanos.⁴

Sabemos que un proceso de democratización no se agota con el cumplimiento de estos requisitos, sabemos también que la mayoría de los sistemas políticos que hoy en día calificamos como democráticos no cumplen a cabalidad con todos y cada uno de los puntos anteriores; sin embargo, para fines de este texto, el punto cinco, que trata de la igualdad política entre los ciudadanos, resulta de gran importancia, ya que se refiere a la posibilidad de que un estado institucionalice los cuatro primeros requerimientos y les dé forma de *derechos ciudadanos irrenunciables* y, lo más importante, que sea capaz de hacer que estos derechos sean efectivos y que se conviertan en parte de la realidad cotidiana de todos los ciudadanos.

³ *Ibíd.* Págs. 36-37.

⁴ Retomamos aquí la idea de *ciudadanía inclusiva* propuesta por Robert Dahl, quien nos dice que: "a ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros." Robert Dahl, *op.cit.* pag.100.



Esta necesidad de contar con una serie de derechos y de garantizar su cumplimiento hace del poder judicial uno de los ejes fundamentales de las democracias contemporáneas, ya que es a través de esta institución que el estado es capaz de ofrecer al individuo un ambiente propicio para el desarrollo de las cualidades de agencia necesarias para ejercer una ciudadanía plena.

Entendemos por agencia lo que O'Donnell ha señalado en sus trabajos sobre la calidad de la democracia: un agente es "alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir que tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente –y es interpretado por los demás como– responsable por los cursos de acción que elige."⁵

Habría que preguntarnos entonces, si el poder judicial mexicano ha trabajado con miras a fomentar estas prácticas mínimas y estas cualidades de agencia ciudadana que requieren todos los regímenes democráticos o si, por el contrario, el poder judicial, con su actuación y políticas institucionales, ha obstaculizado el cumplimiento de dichos requisitos y la consolidación de un estado democrático de derecho.

Por estado de derecho entendemos una situación específica en la que "las leyes sean públicamente promulgadas, predecibles y razonablemente claras y [en la] que las decisiones políticas, administrativas y judiciales, emitidas por autoridades independientes e imparciales se apliquen a todos los que de acuerdo con esas leyes están afectados por ellas."⁶

Como se verá en el caso que analizaremos más adelante, en México persiste el uso pragmático y político del derecho, situación que dificulta que la ley juegue el rol que idealmente le corresponde, ya sea como medio para acotar el poder de los órganos de gobierno o como instrumento de cálculo social de la acción.

La utilización autoritaria del derecho impide la existencia de reglas claras y, consecuentemente, debilita las instituciones democráticas. Una sociedad sin certeza jurídica se convierte en un espacio de incertidumbre. A pesar de que en nuestro país el sistema jurídico consagra formalmente la capacidad de agencia ciudadana mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales, estos derechos son vulnerados de manera sistemática por gobiernos con alarmantes

⁵ Guillermo O'Donnell; Osvaldo Iazzetta; Jorge Vargas Cullell (Comps.), op. cit. Pág. 33.

⁶ Terry Lynkare, América Latina: Ciclos virtuosos o perversos en: Guillermo O'Donnell; Osvaldo Iazzetta; Jorge Vargas Cullell (Comps.), op. cit. Pág. 270.



rasgos de autoritarismo. La situación se torna aún más delicada pues sabemos que, en un contexto autoritario, los poderes judiciales no cuentan con la capacidad efectiva para sancionar la violación de los derechos. En otras palabras la brecha entre la ley escrita y la práctica de la ley es muy grande.

El caso del desafuero

El 10 de noviembre del año 2000, la entonces Jefa de Gobierno de la ciudad de México, Rosario Robles Berlanga, publicó el decreto de expropiación de dos fracciones del predio El Encino, ubicado en la delegación Cuajimalpa de la ciudad de México.

El 5 de diciembre del 2000 Andrés Manuel López Obrador, del izquierdista Partido de la Revolución Democrática, rindió protesta como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. En su discurso, y en clara alusión al presidente Fox, miembro del conservador Partido Acción Nacional y que se encontraba en la ceremonia, el mandatario señaló que durante los 6 años de su mandato impulsaría un proyecto de gobierno diferente, contrario a los planes de privatización y a favor de los más pobres.

Un día antes de la toma de posesión, el 4 de diciembre, la empresa Promotora Internacional Santa Fe, propietaria del predio El Encino, solicitó un amparo contra la expropiación del terreno. La defensa de la empresa acusó al gobierno capitalino de bloquear el acceso.

El 14 de marzo de 2001, Armando Cortés Galván, juez noveno de distrito en materia administrativa, ordenó la suspensión de los trabajos de apertura de vialidades, de manera que no se bloquearan los accesos al predio. El director general de servicios legales del Gobierno del Distrito Federal (GDF), comunicó, mediante oficio⁷, la decisión del juez al Director General de Servicios Metropolitanos del GDF y le pidió que acatará la resolución. Al tiempo, la empresa Promotora Internacional Santa Fe denunció ante el juez el incumplimiento de la orden de suspensión. El 10 de abril, el juez declaró improcedente la denuncia.

El 17 de agosto de 2001, Promotora Internacional Santa Fe interpuso una nueva denuncia por incumplimiento de la suspensión. El juez Álvaro Tovilla León, quien sustituyó a Cortés Galván,

⁷ Oficio de la Dirección General de Servicios Legales del GDF: DGSL/248/2001.



comisionó al actuario judicial Sergio Sarmiento Domínguez para que llevara a cabo una nueva inspección del terreno; en el acta quedó asentado lo siguiente:

“Falta de accesos al predio no expropiado por motivo de construcción de vialidades citadas. En este punto, y a fin de dejar plenamente satisfecho el planteamiento de la quejosa me cercioré de la existencia de una vereda de aproximadamente 50 centímetros de ancho, que presenta condiciones geográficas irregulares ya que en ella se encuentran piedras, lodo, ramas que pertenecen a la geografía. Haciendo constar que en forma personal pude constatar que a través de esa vereda pude acceder al interior del predio que constituye El Encino.”⁸

El 30 de agosto de 2001, el juez Tovilla declaró que el GDF incumplió la suspensión definitiva al bloquear los accesos al predio. El GDF impugnó la resolución y el caso fue turnado al séptimo Tribunal Colegiado que, a pesar del voto en contra de su presidente, Alberto Pérez Dayán, confirmó la resolución. El 31 de enero de 2002, Tovilla dictó el auto definitivo, e instó al Ministerio Público Federal a actuar conforme a lo dispuesto en la ley de amparo. Sin embargo, la PGR había iniciado la investigación el 14 de noviembre de 2001, mucho antes de que el tribunal confirmara la sentencia.

El 6 de abril de 2004, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, acudió a la residencia oficial de los Pinos a un desayuno privado con el titular del Ejecutivo, Vicente Fox; el Secretario de Gobernación, Santiago Creel; y el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha; este último aseguró ante reporteros del periódico *Milenio* que la reunión versó principalmente sobre el asunto del desafuero.

El 16 de mayo de 2003, Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador realizaron un recorrido por el paseo de la Reforma. En el evento intercambiaron frases cordiales y de mutuo reconocimiento. En diversos medios aparecieron notas en las que se hablaba del fin del conflicto, sin embargo, el proceso penal iniciado por la PGR siguió abierto.

Con el fin de ejercer acción penal en contra de López Obrador, el 17 de mayo de 2004, la PGR solicitó la Declaración de Procedencia ante la Cámara de Diputados. El 1 de abril del 2005, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados acordó exponer el caso ante el pleno y el 7 de abril

⁸ Andrés Manuel López Obrador. *Contra el desafuero. Mi defensa jurídica*. México, Grijalbo, 2005. Pág.38.



de 2005, el pleno de la Cámara de Diputados decidió retirar el fuero a Andrés Manuel López Obrador.

Durante la sesión, el Subprocurador de Investigación Especializadas en Delitos Federales, Carlos Vega Memije, acusó a López Obrador de despreciar la ley al pasar por alto la suspensión definitiva impuesta por el juez. Por su parte, López Obrador se dijo inocente y acusó a Vicente Fox de fraguar un plan, en contubernio con el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela, con la intención de eliminarlo políticamente de la contienda por la presidencia de la República.

El 20 de abril de 2005, la PGR consignó el expediente del caso El Encino al Juzgado 12 de distrito y solicitó el inicio del proceso penal en contra de López Obrador. Horas más tarde, personal de la dependencia anunció que dos assembleístas de Acción Nacional habían depositado la garantía necesaria para otorgar la libertad del mandatario.

El 24 de abril de 2005 se llevó a cabo *la marcha del silencio* en la que participaron más de un millón de personas. El común denominador fue la exigencia de preservar el principio de elecciones libres. Como resultado de la masiva movilización ciudadana, el 28 de abril de 2005, Vicente Fox anunció la renuncia del Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha y del subprocurador Vega Memije; anunció también el inicio de una revisión exhaustiva del expediente del caso El Encino. Así mismo, el presidente aseguró que el gobierno federal "a nadie impedirá participar en la próxima contienda electoral"⁹ y se comprometió a fomentar un clima democrático, propicio para el desarrollo del proceso electoral del 2006.

Ya mencionamos que la democracia ideal es, entre otras cosas, un sistema que posibilita y fomenta la capacidad de agencia de los ciudadanos de una nación. En el plano de lo prescriptivo diremos entonces que el derecho, como parte de sus funciones dentro de un sistema democrático, está obligado a consagrar y proteger esta capacidad ciudadana de agencia.

Sin embargo, en el proceso de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador observamos una falta de solidez institucional que se ve reflejada en la posibilidad que algunos actores encuentran de utilizar las instancias encargadas de la impartición de justicia para la obtención de fines políticos particulares.

⁹ *El Universal*, jueves 28 de abril de 2005.



El proceso electoral del año 2000, en el que los mexicanos finalmente pudimos expresar nuestras preferencias políticas sin temor de sufrir un nuevo fraude electoral, parecía ser un gran paso en la carrera por alcanzar un régimen democrático. Sin embargo, casos como el que hemos analizado, ponen en peligro la institucionalización de dicho régimen y la posibilidad de consolidar un estado democrático de derecho.

El momento y la forma en que se llevó a cabo el proceso jurídico que condujo al desafuero de López Obrador nos indica que en México el derecho es utilizado para inhibir la capacidad de agencia de los ciudadanos. No nos referimos únicamente al hecho de que, mediante argucias legales, la presidencia de la república pretendiera negar el derecho a ser votado al exmandatario capitalino, sino que, al mismo tiempo, se puso en entredicho la capacidad de raciocinio de los ciudadanos al imponer un juicio personal o, en todo caso grupal, (el del ejecutivo y su grupo cercano) respecto al ex mandatario capitalino. Fox trató de eliminar a López Obrador porque los militantes de su partido, el PAN, así como diversas organizaciones empresariales y religiosas, lo consideraban "un peligro para México". El partido gobernante prefirió no arriesgarse a que los votantes decidieran por sí solos si López Obrador representaba un peligro o una opción viable para gobernar. Fox decidió utilizar el derecho y las instituciones, corrompiendo así su carácter público y violentando su autonomía. En este contexto observamos la inexistencia del principio democrático de "igualdad política entre los ciudadanos", toda vez que un sector muy reducido de la sociedad, haciendo valer su poderío económico y aprovechando su cercanía con el ejecutivo, posee un mayor peso específico dentro del campo político mexicano.

La certeza de elecciones limpias que se vivió durante el proceso del año 2000, se vio suspendida con el intento de eliminar a López Obrador de la contienda. Este acto de carácter autoritario significó la renuncia, por parte del partido en el gobierno, de consolidar un verdadero régimen democrático. En la mente de muchos mexicanos está presente la idea de que las elecciones limpias son, en nuestro país, un asunto excepcional y no un derecho ciudadano, es decir, hasta el momento hemos sido incapaces de asegurar el principio democrático de "elecciones libres".

Como hemos visto, en el proceso de desafuero en contra de López Obrador, las dependencias encargadas de impartir justicia fueron utilizadas para criminalizar al adversario; mientras que los medios de comunicación, especialmente las dos empresas televisoras, fueron responsables de desprestigiar a aquellos que expresaron su inconformidad, de ocultar o minimizar



las críticas al gobierno federal y de apoyar el intento de legitimación de esta decisión autoritaria. Los dueños de las grandes cadenas televisivas vieron en el desafuero un conflicto en el que había que tomar una postura, y utilizaron su infraestructura y recursos para transmitir prolijamente la versión de los hechos del gobierno federal. Podemos afirmar que en este, como en otros muchos casos, asistimos a la violación del principio democrático de "información descentralizada".

Contrario a lo que supone la teoría, observamos que el derecho, en un contexto político determinado, es utilizado en contra de procesos de democratización y en contra de instituciones que forman parte del estado. Así mismo, observamos que el derecho es utilizado para constreñir de manera ilegítima el marco de opciones de los ciudadanos. En sistemas políticos como el nuestro, en los que se combinan procesos electorales libres con un uso autoritario del poder, ejercicios aparentemente democráticos, tales como el levantamiento de encuestas, pueden mutar para convertirse en herramientas que aseguren la concentración del poder político y la cancelación de los contrapesos institucionales.

Reiteramos entonces que, el hecho de que en una nación se lleven a cabo elecciones limpias, no necesariamente trae consigo el advenimiento de un Estado Democrático de Derecho, en el que se haga un uso racional y previsible de la ley, y en el que las instituciones encargadas de impartir justicia fomenten la capacidad de agencia ciudadana. Por el contrario, observamos que regímenes democráticos coexisten con el ejercicio autoritario del poder y con la utilización abusiva del derecho, que busca perpetuar la relación de súbdito – autoridad, en lugar de garantizar los derechos que permitan la emergencia y continuidad de una relación ciudadano – gobernante. Finalmente, observamos que en México persiste la cultura clientelar por encima de la cultura de los derechos civiles y ciudadanos, situación que nos permite afirmar que vivimos en un sistema democrático de baja calidad que encuentra serias dificultades para transitar a una segunda etapa de institucionalización y consolidación democrática.

Bibliografía



- Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento (CIMA), *Barometro Iberoamericano de gobernabilidad 2006*, 2006.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en: Página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://info4.juridicas.unam.mx>
- Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México, Taurus, 2006.
- Ferrari, Vincenzo, *Funciones del derecho*. Debate, Madrid, 1988.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP), *Cultura política de la democracia en México: 2006*, México, 2006.
- López Obrador, Andrés Manuel, *Contra el desafiado. Mi defensa jurídica*. México, Grijalbo, 2005.
- O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- O'Donnell, Guillermo; Osvaldo Iazzetta; Jorge Vargas Cullell (Comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens ediciones, 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara
- Sobrevilla, David, *El derecho, la política y la ética*, México, Siglo XXI, 1991.