

OBSERVANCIA DE LAS NORMAS LEGALES POR LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO

TODD A. EISENSTADT¹

RESUMEN

LOS MODELOS DE PODERES JUDICIALES INDEPENDIENTES con los que se cuenta no sirven para explicar la forma en que las instituciones judiciales adquieren autonomía en regímenes que viven un proceso de democratización. A partir de muchas evidencias tomadas de un “caso difícil” de autonomía judicial —los tribunales electorales mexicanos—, describo la evolución de estas instituciones, que el partido de Estado autoritario no pretendía que fueran sino meros tribunales “de pantalla”. Sin embargo, la observancia por los partidos de oposición de las normas de los tribunales electorales permitió que estos cuerpos ganaran mayor independencia, incluso en un régimen que, si bien con tintes aperturistas, no dejaba de ser autoritario. Demuestro que los partidos de oposición aceptan los resultados legales —en lugar de hacer pactos informales con el régimen— solamente cuando consideran que la existencia de reglas firmes les aportarán más beneficios a largo plazo que hacer negociaciones informales con un régimen en el

¹ Quiero agradecer los valiosos comentarios de Víctor García Moreno, Robert Pastor y Mireya Solís Soberón, así como la ayuda de mi asistente de investigación, Amílcar Peláez Valdés. También agradezco el apoyo institucional que me brindó El Colegio de México y el financiamiento de la Comisión Fulbright-García Robles, del Programa de Educación para la Seguridad Nacional y de la Fundación UC-MEXUS, para realizar este trabajo y la investigación conexas de mi tesis para obtener el grado de doctor en ciencias políticas por la Universidad de California, San Diego. Versiones previas de esta investigación se presentaron como documentos de trabajo del Centro Carter de la Universidad de Emory y como parte de las memorias del Tercer Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, que publicó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1998.

que existe un alto grado de discrecionalidad. Por último, analizo la consecuencia de esta conclusión, a saber, que la observancia de los partidos de oposición es más importante que el diseño institucional formal, en términos de creación de instituciones en tiempos de transición democrática.

En los lugares que no han sido tocados por la tercera ola de la democratización,² toda apertura política es al menos en parte resultado de una “autonomía en fuga” de las instituciones oficiales que siguen ostensiblemente bajo el control de los regentes autoritarios. La intención de éstos es seguir ejerciendo “tras bambalinas” el control del gobierno y crean, por ende, instituciones de transición “de pantalla”, como son las comisiones de la verdad posdictatoriales, los tribunales electorales y los *ombudsman* presupuestarios. Los autoritarios al mando pretenden dominar directamente esas instituciones —creadas para acallar las críticas nacionales e internacionales, más que para responder a los anhelos reformistas internos— o, cuando menos, intentan neutralizarlas limitando sus facultades e ignorando sus recomendaciones. Sin embargo, la sola creación de esas instituciones, aunque no se pretenda que tengan una autonomía real, hace que las miradas se dirijan hacia el área en crisis para cuyo remedio fueron creadas y brinda una plataforma a los opositores del régimen. La forma en que los partidos de oposición y otros oponentes al régimen logran apoderarse de estos bastiones de luz “artificial” y dirigirla hacia sus creadores autoritarios es un aspecto crucial de las políticas jurídicas de las transiciones democráticas, que la literatura contemporánea de las instituciones jurídicas ha ignorado.

Consideremos, por ejemplo, las relaciones triádicas de Shapiro entre los poderes judiciales autónomos, otras ramas del gobierno y los partidos de oposición.³ Si bien este modelo resulta adecuado para explicar el comportamiento judicial en democracias ya establecidas, no sirve para analizar los gobiernos con un partido de Estado en los que, sin importar la independencia que el Poder Judicial tenga en teoría, los tribunales están dominados por el Ejecutivo y el partido gobernante mediante las nominaciones y promociones. Esa fusión del Poder Judicial y el resto del aparato gubernamental en los gobiernos con un partido de Estado representa la antítesis del tipo ideal de autonomía jurídica de Shapiro. En tales casos, el rasgo más importante de las instituciones judiciales sólidas de los gobiernos democráticos, a saber, la capacidad del Poder Judicial para contra-

² Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

³ Martin Shapiro, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

rrestar la "tiranía de la mayoría" en el Poder Ejecutivo, está visiblemente ausente.

Este trabajo examina el papel que desempeñan las instituciones judiciales en ese tipo de gobiernos que presentan casos difíciles para la autonomía jurídica. Esos regímenes aperturistas, pero autoritarios, buscan crear instituciones judiciales "independientes" para dar credibilidad al control autoritario sobre la apertura política, desautorizar las quejas de quienes siguen una línea blanda dentro de la coalición gobernante y de los opositores internos al régimen, y acallar las críticas internacionales. Más precisamente, en este trabajo analizo las acciones de los gobernantes autoritarios, en sistemas aperturistas con un partido de Estado (como Indonesia, Kenia, Corea del Sur, Taiwan y, el objeto de este estudio, México), mediante las cuales aquéllos intentan atarse las manos creando instituciones independientes y suficientemente autónomas del partido de Estado para aplacar las críticas. Los gobernantes autoritarios procuran que los tribunales electorales parezcan autónomos, pero no desean que las instituciones adquieran realmente un grado de autonomía tal que amenace su control desde arriba de la transición democrática. La oposición, por su parte, debe aceptar las concesiones "de parche" que le ofrece el régimen, al menos como punto de partida para renegociar las políticas de manera extraoficial.

La politización de la justicia no es algo que pueda sorprender a los estudiosos de los sistemas judiciales subdesarrollados (como Holston y Toharia).⁴ Sin embargo, la originalidad de mi conclusión radica en observar que no fue posible conseguir una justicia despolitizada, incluso en el difícil caso de tribunales electorales insertos en un sistema fraudulento de partido de Estado, sino bajo el modelo institucional del *ombudsman* que precedió a la incorporación formal de los tribunales electorales en el Poder Judicial. Este trabajo ofrece las bases para mi afirmación, propone algunas explicaciones al paradójico comportamiento del PRD frente al Tribunal Electoral en 1994 y 1997 y, de manera más general, analiza los trueques que se han hecho en los diseños del *ombudsman* y de la institución judicial para establecer el Estado de derecho en los regímenes de transición.

El presente artículo se organiza de la siguiente manera. Primero examino las amplias reformas electorales que se llevaron a cabo en México desde finales de los años ochenta, particularmente respecto a la forma en que éstas han configurado los tribunales electorales federales y al motivo

⁴ James Holston, "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 33, núm. 4, octubre de 1991, pp. 695-725; José J. Toharia, "Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain", *Law and Society Review*, vol. 9, núm. 3, primavera de 1975, pp. 475-496.

por el cual el PRI-gobierno decidió sujetarse a los tribunales electorales autónomos. En segundo lugar, a partir del análisis macro de los incentivos para los magistrados que se “incorporaron” en el diseño institucional y del análisis micro de cerca de mil demandas interpuestas ante los tribunales electorales, demuestro que las estructuras macroinstitucionales del Tribunal Electoral (medidas en términos de su distancia constitucional respecto al Ejecutivo) y las estructuras microinstitucionales (medidas con base en el uso por los magistrados de sus instrumentos de discrecionalidad) alcanzaron su máxima expresión en 1994. En tercer lugar, describo cómo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no observó las normas de este tribunal de 1994 y analizo la lógica de la decisión del partido de deslegitimar al tribunal del *ombudsman*. En cuarto lugar, basado en una teoría sobre los incentivos institucionales y en evidencias empíricas, fundamento aún más mi argumento de que la incorporación en 1996 del Tribunal Electoral al Poder Judicial redujo la autonomía del primero. En quinto lugar, muestro la paradoja de que el PRD, en 1997, recibiera con beneplácito la pérdida de autonomía del tribunal, al aceptar que sus veredictos fueran más restringidos, y extraigo conclusiones sobre la aparente incongruencia de que los actores han sido más observantes frente a una institución menos autónoma. Por último, concluyo con el resultado significativo de este estudio, a saber, que, en un momento de fluctuaciones institucionales, los factores exógenos desempeñan un papel más importante para crear instituciones procuradoras de justicia con credibilidad que los factores endógenos de la relación triádica “pura” entre el juez, el Ejecutivo y el partido agraviado. Se analizan las consecuencias de este resultado para una teoría de la construcción jurídica, en donde el otorgamiento de incentivos selectivos induce a los actores de la oposición a observar las normas de instituciones patrocinadas por el régimen.

CREACIÓN DE UN ESTADO DE DERECHO DEMOCRÁTICO SOBRE LOS LEGADOS DEL AUTORITARISMO

El partido de Estado mexicano creó tribunales y comisiones electorales independientes para dar legitimidad a una historia de elecciones fraudulentas, para hacer desaparecer las quejas de los partidos de oposición sobre la parcialidad del juego electoral y para acallar las críticas internacionales.⁵

⁵ La influencia directa de las críticas internacionales no volverá a tocarse en este trabajo, por lo que haré aquí una breve mención. Los cuatro largos años de negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, y la

Al igual que en el caso de las comisiones *ombudsman* de la verdad que se crearon luego de la transición en el cono sur y otras instituciones subvencionadas por el autoritarismo pero independientes del régimen, el éxito inicial fue seguido por un periodo de retroceso. Los bastiones de un Estado de derecho democrático no pueden mantenerse en pie cuando se construyen sobre terrenos tan pantanosos.

Para el gobierno autoritario, monopolizado durante 70 años por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido de Estado con el reinado más largo de la historia, una cosa fue crear instituciones electorales "de adorno" y otra muy distinta fue cuando el Tribunal Electoral empezó a anular sus victorias en el Congreso, en favor del partido izquierdista de oposición, el PRD. Demuestro cómo, entre 1986 y 1994, el PRI-gobierno quiso fortalecer la autonomía del Tribunal Electoral frente al Ejecutivo y después, cuando el tribunal autónomo anuló cuatro victorias priistas,⁶

necesidad de México de obtener un paquete de rescate financiero, en 1995, obligó a las élites mexicanas a aceptar sin objeciones las normas internacionales sobre la democracia. Si bien los funcionarios de los gobiernos de México y Estados Unidos niegan abiertamente que se haya presionado a México para que, como parte de las negociaciones del TLCAN, el país tuviera elecciones más transparentes, los diplomáticos mexicanos en Washington reconocieron que ese tema "estuvo en la mente de todos" durante dichas negociaciones (entrevista a Federico Salas, ministro de Relaciones con el Congreso de Estados Unidos, embajada de México, 3 de septiembre de 1997, Washington, D. C.). De hecho, las conversaciones entre las organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales sobre el tema de los derechos humanos y la observación de las elecciones produjeron al parecer más presiones internas en México que las tácticas de presión de gobierno a gobierno (Yves Dezalay y Bryant Garth, "Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies among Mexico's Divided Elite", *American Bar Foundation Working Paper Series*, núm. 9509, 1996; y entrevista a Robert Pastor, director del Programa Latinoamericano del Centro Carter, Universidad de Emory, 30 de agosto de 1997, Washington, D. C.). Si bien el efecto de la presión internacional era vago, y con toda seguridad habría sido insuficiente sin el aumento más tangible de la competencia electoral y las divisiones internas del PRI, sin duda desempeñó un papel importante, en particular cuando los partidos de oposición internos la utilizaron. Algunos ejemplos significativos de esto fue el éxito que tuvo la queja del PAN ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el gobierno del estado de Nuevo León por su amañada legislación electoral, queja que se resolvió en 1991 (Organization of American States, "Case 10.180: Complaint Presented in October 12, 1987 Before the Interamerican Human Rights Commission and Resolutions Including the February 22, 1991 Report 8/91", mimeo. en los archivos del Partido Acción Nacional, Nuevo León, 1995), así como la demanda de los militantes del PRD -al haber sido impedidos por la fuerza de ocupar cerca de 30 alcaldías de Michoacán tras las elecciones locales de 1992- de que se incluyera la cláusula de condicionalidad "democrática" en el TLCAN. Los astutos perredistas acudieron directamente al grupo de negociación estadounidense del tratado. Véase Pascal Beltrán del Río, "Michoacán: ni un paso atrás. La política como intransigencia", *Proceso*, 1993.

⁶ Esto del total de 300 curules de mayoría relativa que se disputaban. Los otros 200 escaños de la Cámara de Diputados se determinaron por la fórmula de representación pro-

como muestra de verdadera autonomía, aquél lo sometió de nuevo a la custodia del Ejecutivo, aunque de manera indirecta. Con las reformas electorales de 1996, el régimen volvió a subordinar los tribunales electorales, con el ardid de otorgarles mayor independencia. El mecanismo consistió en integrar los tribunales electorales al Poder Judicial federal del régimen, dependiente del Ejecutivo.

En 1994, cuando el Tribunal Electoral consiguió ser una institución *ombudsman*, libre de lazos presupuestarios o jerárquicos con otras burocracias gubernamentales, el PRD, opositor al régimen, se negó en gran medida a obedecer a una institución que en su opinión seguía estando dominada por el PRI. Por el contrario, en 1997, luego de que el Tribunal Electoral fue subordinado al Poder Judicial y se eliminó de él a todos los magistrados con criterio propio que en 1994 fallaran en contra del partido oficial, el PRD aceptó los veredictos del Tribunal Electoral, sin tratar de contravenir al régimen de justicia electoral del PRI-gobierno. ¿Cómo se explica esta aparente paradoja?

La respuesta que propongo favorece el comportamiento estratégico sobre el comportamiento basado en principios. Al condenar al Tribunal Electoral autónomo de 1994, que ratificó muchas de sus demandas de fraude, y elogiar al más dócil tribunal de 1997, cuyos jueces del Poder Judicial federal vetaban todas las anulaciones electorales con argumentos legales formales e inaccesibles, el PRD siguió una estrategia racional, pero que sólo puede verse como tal si se toman en cuenta factores exógenos a la relación triádica. En primer lugar, cuando en 1994 el PRD, aún no consolidado, supo que había perdido la elección presidencial, de inmediato interpuso ante el Tribunal Electoral cientos de demandas frívolas y de "machote" que, al ser rechazadas por este último, le dieron excusa para organizar su movilización poselectoral. El partido tenía la esperanza de que, pese a haber perdido en las casillas, podría repetir los "días de gloria" del movimiento social de 1988, cuando los militantes emprendieron una campaña poselectoral que duró varios meses y puso a México al borde de la ingobernabilidad. En las elecciones intermedias de 1997, del Congreso, el PRD fue el gran ganador, al obtener un número sin precedentes de escaños y, en otra elección simultánea, la gubernatura más importante que jamás se hubiera disputado, por la regencia o gubernatura de la ciudad de México. Si acaso el PRD albergaba dudas sobre un posible fraude electoral, ciertamente no tenía motivos para quejarse.

El dilema de fondo que vivía el PRD era que, con esos tan politizados tribunales electorales del sistema de partido de Estado más perdurable de

la historia, no creía que el Tribunal Electoral actuaría alguna vez con apego a los principios (es decir, que basaría sus veredictos en consideraciones legales) y, por tanto, estaba en contra del formalismo e inaccesibilidad del Tribunal Electoral judicializado de 1997; sin embargo, no lo estaba lo suficiente como para poner en riesgo sus triunfos electorales inmediatos a cambio de la remota posibilidad de instituir un estado de derecho más equitativo. Así, evitando agitar las salas del Tribunal Electoral, el PRD consiguió tener una delegación más numerosa en el Congreso con la cual podría sacudir las cámaras legislativas.

A los magistrados del Tribunal Electoral les complació la observancia del PRD en 1997, aunque ésta resultara de motivaciones equívocas. Tomando una frase de la andanada de críticas con que Gillman ataca las tesis del "comportamiento estratégico", lo imperativo para los magistrados electorales que necesitan desesperadamente de credibilidad institucional es "hacer creer que sus acciones se basan en principios, más que en estrategias".⁷ Es decir, cualesquiera que sean las motivaciones políticas o personales últimas que tengan en su ambiente enrarecido, deben emitir sentencias que cuando menos den la apariencia de que se apegan a las normas legales. Pero, como lo demuestro con el análisis tanto de los incentivos profesionales que se ofrecen en el Poder Judicial como del examen que hacen los magistrados de sus propios veredictos, el acatamiento de esas normas legales sólo era una parte de la historia.

HISTORIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES PARA COMBATIR EL FRAUDE ELECTORAL EN MÉXICO

A diferencia de la tranquilidad que se vivió durante las elecciones intermedias federales de 1997, el gobierno federal que surgió de los comicios de 1988 suscitó tantas polémicas que todavía cuando Carlos Salinas de Gortari, el candidato victorioso del PRI, tomó posesión del cargo persistían muchas dudas sobre si era realmente él quien había ganado la elección presidencial. El contendiente más cercano de Salinas, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, popular candidato de la izquierda y, desde julio de 1997, el primer gobernador electo del Distrito Federal, perdió por el margen oficial de 50% contra 31%, pero en una contienda tan sucia que inclu-

⁷ Howard Gillman, "Placing Judicial Motives in Context: A Response to Lee Epstein and Jack Knight", *American Political Science Association's. Law and Courts Newsletter*, vol. 7, núm. 2, primavera de 1997, p. 11.

so los analistas progobiernistas que trataban de defender la victoria del presidente para la posteridad, con datos oficiales y muy sesgados, encontraron una "tasa de inflación fraudulenta" de entre 3 y 9% en los votos favorables a Salinas.⁸ En 1997 fue una comisión electoral federal, independiente del gobierno, la que supervisó las elecciones intermedias; las boletas y el material electoral se revisaron antes y después de la votación, los recuentos computarizados fueron auditados por especialistas internacionales y se cotejaron con las encuestas entre la opinión pública. En 1988, por el contrario, la supervisión de las elecciones la realizó una comisión electoral federal pro priista, encabezada por el secretario de Gobernación (el miembro más importante del gabinete presidencial, responsable de mantener el orden interno). Luego de la elección, cientos de actas quemadas aparecieron flotando en los ríos,⁹ el sistema de cómputo se cayó "misteriosamente" y, cuando volvió la energía eléctrica, éste emitió un recuento de votos totalmente distinto.¹⁰ En 1997, los tribunales electorales federales, creados con fundamento en la ley, fueron la autoridad última para determinar quién había ganado las elecciones, mientras que en 1988, el politizado Colegio Electoral (el Congreso entrante era el que certificaba sus propias elecciones y las del presidente) negoció los resultados

⁸ Los intrincados métodos utilizados para calcular el fraude rebasan los propósitos de este trabajo, pero un detallado análisis al respecto se encuentra en Francisco Báez Rodríguez, "Las piezas perdidas", en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Elecciones a debate: 1988. Las actas electorales perdidas*, México, Diana, 1994. En mi opinión, esta obra es gobiernista, dado que reconstruye los resultados de 1988 utilizando unos supuestos escrutinios oficiales que se tomaron de los resultados electorales antes de que todas las actas se quemaran en un "misterioso" incendio en el sótano de la Cámara de Diputados. Báez Rodríguez afirma que esos datos están "disponibles en el Archivo de la Nación" (véase Héctor Madrid Mulia, carta 072/96, fechada el 9 de febrero de 1996, del Archivo Histórico de la Nación, en la que se afirma que éste no tiene ningún facsímil de las actas de las elecciones federales de 1988, 1996, p. 21), aunque la media docena de intentos que hice ahí y en otras partes de los altos círculos gubernamentales para localizarlos siempre me condujeron hacia otros lugares. Finalmente, el director de la sección histórica central del Archivo de la Nación me escribió una carta en la que admitía: "no tenemos esos datos en los archivos de esta institución" (correspondencia del 9 de febrero de 1996). Cabe señalar que el PRD, con métodos tan presuntivos como los del PRI-gobierno, calculó que el margen de fraude de Salinas fue mucho más alto y afirmaba que cerca de 12% de los votos otorgados a Salinas eran en realidad para Cárdenas, lo que le habría bastado para obtener la victoria. Véase Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith, *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1989.

⁹ Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University, 1997, p. 141.

¹⁰ Jorge I. Domínguez y James A. McCann, *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 152-155.

electorales, otorgó "victorias" a cinco candidatos de oposición a escaños en el Congreso, sin que éstos hubieran ganado la votación en sus respectivos distritos, y también impidió el escrutinio de los dudosos resultados de las elecciones presidenciales.¹¹ Pero, lo que es aún más importante para el desarrollo de la política electoral mexicana, en 1997 Cárdenas y el PRD consiguieron triunfos en las elecciones federales, en tanto que en 1988 no ganaron nada y organizaron una movilización poselectoral que duró dos meses y paralizó al régimen autoritario, al que puso al borde de la ingobernabilidad.

Antes de iniciarse la década de los noventa, casi todas las movilizaciones de los partidos de oposición fueron reprimidas enérgicamente.¹² En efecto, desde los años cuarenta hasta los ochenta, el Partido Acción Nacional (PAN), partido de oposición de derecha fundado en 1939 por las élites católicas, organizó varias movilizaciones masivas postelectorales para protestar contra las reglas comiciales amañadas y el fraude descarado, movilizaciones de que rara vez se obtuvo alguna concesión por parte del PRI-gobierno. En su mayoría, fueron respondidas con represión, aunque en algunos casos, como en Juárez (1956 y 1974), Mexicali (1968) y Tijuana (1968), el régimen anuló las elecciones y reconoció que se había cometido un fraude electoral. Sin embargo, la respuesta del régimen a las recriminaciones del PAN por los resultados electorales fraudulentos consistió en designar alcaldes interinos, del PRI, con la promesa de que "más adelante" se realizarían nuevas elecciones.¹³ Particularmente durante esos primeros años, el PAN intentó complementar sus movilizaciones extralegales con propuestas de reformas al derecho electoral y, en el curso de sus primeros cuarenta años de vida, el pequeño comité electoral del PAN en el Congreso propuso 36 reformas.¹⁴ Así, mientras que la magra representación parlamentaria del partido atacaba por el frente legal, su dirigencia y sus organizadores locales aplicaban una presión adicional por medio de movilizaciones.

¹¹ Silvia Gómez Tagle, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, GV Editores, 1994, pp. 93 y 137.

¹² Hubo unas pocas excepciones, como el movimiento social navista, apartidista (pero antiPRIista), cuyo iniciador, en los años cincuenta, fue un carismático líder que llegó a ser alcalde de San Luis Potosí (pero que fue encarcelado cuando sus demandas "se le salieron de las manos", en su afán por conseguir la gubernatura), así como un puñado de alcaldías que el PRI-gobierno permitió que ganara el PAN en importantes capitales de estados, como Mérida y Hermosillo.

¹³ María Elena Álvarez de Vicencio, *Municipio y democracia. Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, México, Epeasa, 1995, pp. 109-151.

¹⁴ Partido Acción Nacional, *Iniciativas de la ley presentadas por el Partido Acción Nacional*, México, Partido Acción Nacional, 1990, *passim*.

Pero la fortuna del PAN mejoró en los años ochenta. Si bien la escisión interna del partido impidió que en 1976 postulara un candidato presidencial por consenso, revirtió esto en su favor al amenazar al PRI-gobierno con no participar en elecciones subsecuentes, con lo que “desenmascararía” el autoritarismo del régimen. Dado que el PRI-gobierno necesitaba un PAN servil, pero confiable y, además, este último había tenido un súbito fortalecimiento tras la crisis económica de 1982, los gobernantes autoritarios se vieron obligados a reconocer más victorias para el PAN y a darle más “premios de consolación” (por ejemplo, participar en gobiernos municipales “plurales”). A finales de los ochenta y principios de los noventa, al tiempo que se creaban los tribunales electorales federal y estatales, la participación electoral del PAN creció de manera importante, pues el PRI-gobierno quería abrir la economía de México a los mercados y a la mirada internacionales, así como acallar las críticas mundiales sobre la ausencia de democracia en el país. A partir de 1989, el centrista PRI y el derechista PAN compartieron la postura relativa a aplicar una política económica neoliberal, y el PAN se coludió con el PRI para formular las políticas nacionales, a cambio de concesiones de cargos municipales e incluso de gubernaturas. Fue así como surgió la estrategia del PRI-gobierno de dividir a la oposición, recompensando al PAN con “zanahorias” y castigando con “palos” la beligerancia del PRD.

El movimiento social poselectoral que resultó de la campaña cardenista de 1988 obtuvo su registro en 1989 como PRD, pero sin contar con la ventaja de las cordiales relaciones que tenía el PAN con el PRI-gobierno. De hecho, la negativa de Cuauhtémoc Cárdenas a reconocer la victoria de Carlos Salinas de Gortari en 1988 y exigir su renuncia, como también, en agosto de 1995, la dimisión de su sucesor, Ernesto Zedillo (1994-2000), le costó al PRD perderse de la “buena voluntad” extralegal que el PRI-gobierno mostraba hacia el PAN. En efecto, las movilizaciones poselectorales del PAN eran a menudo recompensadas con una “concertación” (coloquialismo mexicano que combina las palabras “concertación” y “concesión”), lo que se volvió rutinario a finales de los ochenta. El ardid perredista durante la movilización, conocido como “la segunda vuelta”, dio por resultado que salieran heridos o muertos muchos de los campesinos militantes que tomaron los palacios de gobierno de las comunidades rurales en las que el PRD tenía bastiones, pero rara vez se tradujo en concesiones por parte de las autoridades locales o federales, pese a que el partido repitió la misma táctica en muchas ocasiones a lo largo de la mitad de los años noventa.¹⁵ Por el contrario, con una estrategia más conciliatoria, el PAN consiguió para sí

¹⁵ Los militantes del PRD afirman (con fundamentos) que, desde 1989, cientos de sus

victorias negociadas en comicios importantes que había perdido oficialmente, como fue el caso de la gubernatura de Guanajuato, en 1991, la alcaldía de Monterrey, en 1994, y las alcaldías de Mérida en 1990 y 1993.¹⁶

Dado que el recurso principal de los dos partidos de oposición más importantes para ganar cargos electorales era el de tratar de obtenerlos después de la elección, es posible que la sustitución de este tablero de negociaciones informales por procedimientos institucionalizados de solución de disputas haya sido el paso decisivo para la regularización de las elecciones o, al menos, para la aceptación de los resultados.

Ahora pasaré a un análisis de las reformas electorales y de los cambios que éstas produjeron en la configuración del Tribunal Electoral, para después examinar la evolución de los tribunales electorales federales de México, a partir de los cambios perceptibles en una muestra de 25% de los casos que se presentaron en 1988, 1991, 1994 y 1997.¹⁷ La evidencia es

seguidores han sido asesinados (Partido de la Revolución Democrática, *En defensa de los derechos humanos: un sexenio de violencia política*, México, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 1994). Según mis propias estimaciones, basadas en la información compilada por los medios de comunicación sobre los conflictos poselectorales locales en todo el país, entre 1988 y 1996, alrededor de 100 de esas muertes fueron resultado directo de conflictos poselectorales. Véase Todd A. Eisenstadt, "Courting Democracy in Mexico: Party Strategies, Electoral Institution-Building, and Political Opening", tesis para obtener el grado de doctor en ciencias políticas, University of California, San Diego, 1998, con base en los datos del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*, y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las 140 quejas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

¹⁶ Véase Eisenstadt, *op. cit.*; Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1938-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

¹⁷ A menos de que se indique otra cosa (cuadro 2), todos los datos se obtuvieron del análisis no sesgado de una muestra de 25% de los "recursos de inconformidad" (que alegaban violaciones cometidas el día de la elección) presentados en cada proceso. Los casos seleccionados son múltiplos de cuatro (4, 8, 12...), de modo que al hacer la selección con este criterio pude muestrear casos de cada una de las salas regionales e incluir los primeros recursos que se presentaron ante una determinada sala regional (los casos con numeración baja), así como los últimos en ser aceptados, antes de que terminara el periodo de interposición de recursos (los casos con numeración alta). En 1988 y 1991 más de un caso podía estar representado por el mismo número (132A, 132B, 132C). En consecuencia, incluí todos aquellos representados por un múltiplo de cuatro (por tanto, habría tres "132"). Debido a la limitación de recursos y al interés por maximizar la variación dentro de mi muestra, no estudié sistemáticamente los recursos del Tribunal de Apelación (presentes sólo en las elecciones de 1994 y 1997), sino únicamente las sentencias relevantes, es decir, aquellas que modificaron el veredicto de una sala inferior de alguno de los casos de mi muestra o cuando presentaban jurisprudencia relevante para mi estudio. Cada asistente de investigación invirtió un promedio de 3.5 horas en llenar un cuestionario sobre cada caso y, luego, en revisar cada cuestionario (generalmente hecho por un segundo investigador).

compleja, pero las conclusiones son muy simples: la capacidad autónoma de los magistrados de los tribunales electorales para procurar la justicia electoral alcanzó su punto más alto en 1994, pero la cooperación del PRD, la oposición más crítica y amenazante para el régimen, no se consiguió sino hasta 1997. Por tanto, en el ámbito federal, hasta 1994 se observan grandes avances en la autonomía de los magistrados, así como un incremento constante en la calidad de los recursos presentados por la oposición (con la notoria excepción del PRD en 1994) hasta 1997.

Al tiempo que se incorporaban reglas cada vez más justas en el juego electoral, fueron disminuyendo las movilizaciones extralegales, que ponían en la mesa de negociaciones poselectorales en posición de arranque al partido que había quedado en segundo lugar. Mediante este proceso de negociación informal pero bien definido, cuando el PAN obtenía un segundo lugar "cerrado", por lo general aceptaba la derrota, siempre que el PRI-gobierno le diera un "premio de consolación". La importancia del premio, que iba desde una gubernatura interina hasta alcaldías plurales que incluyeran a uno o dos panistas, era determinada por los negociadores del PAN y el PRI (acompañados por dirigentes locales de los partidos) y el estado o la Secretaría de Gobernación, o bien, en casos extremos, por asesores presidenciales o el propio Ejecutivo de la nación.

El PRD también adoptó tácticas poselectorales estándar, aunque con la "segunda vuelta" se tuvo mucho menos éxito para conseguir curules como premios de consolación. La única forma en que los perredistas lograron "ganar" concesiones del PRI-gobierno fue haciendo ingobernable la localidad disputada, dado que no contaban con un medio o procedimiento de acceso preestablecido para convocar a sesiones de negociación poselectoral con los dirigentes nacionales del PRI-gobierno. A diferencia de los panistas, cuyas movilizaciones locales de finales de los ochenta eran básicamente complementos simbólicos de sus acuerdos a puerta cerrada, con el fin de hacer públicamente palpables las "concertaciones" después de ser pactadas, los perredistas sí iban en serio. Cientos de militantes perredistas resultaron heridos y muchos de ellos muertos, lo que se tradujo sólo en un par de gubernaturas interinas (en las que se sustituyó a priistas de línea dura por representantes más moderados del partido de Estado) y un puñado de alcaldías plurales. En los estados más polarizados, como Chiapas, los militantes del PRD llegaron incluso a organizar movilizaciones por cargos administrativos de medio tiempo, como el de chofer urbano o asistente bibliotecario.¹⁸ El patrón de acción era bastante

¹⁸ Eisenstadt, *op. cit.*

regular; los perredistas locales se rebelaban espontáneamente contra los resultados electorales impuestos por el PRI y ocupaban los palacios de gobierno durante semanas o meses antes de rendirse, lo que ocurría luego de que la policía o el ejército los sacaba por la fuerza, o bien, en casos aislados, de que se les ofrecieran concesiones menores, pero suficientes para persuadirlos de rendirse voluntariamente.

Hasta que las reformas electorales de 1996 “inviestieron” plenamente a los partidos de oposición y dieron competencia a las autoridades federales para revocar los comicios locales mediante la apelación judicial de los veredictos de los tribunales electorales estatales, la organización de disturbios, tanto al estilo del PAN como del PRD, era la última palabra para dar credibilidad a las elecciones. Pese a todas las reformas al derecho electoral, persistía esta costumbre de resolver los conflictos poselectorales. Tales tácticas las inició el PAN en los años cincuenta, las continuaron los partidos de izquierda predecesores del PRD, a principios de los ochenta, y tuvieron alcance “nacional” con la demoledora movilización de Cárdenas, de 1988, que desenmascaró la corrupción electoral del PRI-gobierno, aun cuando el honorable Cárdenas se rehusó a “capitalizar” su potencial para desestabilizar al régimen a cambio de una ganancia tangible, como un cargo en el gabinete. No es sino hasta fecha reciente cuando ha sido posible llevar esos conflictos de la calle a los tribunales, lo que ofrece una evidencia definitiva de que los partidos de oposición aceptaron finalmente las instituciones electorales que ofrece el régimen mexicano de partido de Estado. La abrupta disminución de las impugnaciones extralegales a la vía legal hacia el poder, de más de 100 movilizaciones poselectorales en 1989 a cerca de 20 en 1996, constituye el verdadero logro de las reformas electorales federales que ha hecho México y de su “lenta filtración” hasta el ámbito local.¹⁹

EL PRI-GOBIERNO SE ATA LAS MANOS CON LAS REFORMAS ELECTORALES Y SACRIFICA EL CONTROL POR GANAR CREDIBILIDAD

Las reformas electorales ocurridas en México durante los últimos diez años han sido sumamente profundas y han puesto un sistema electoral que fuera diseñado como “pantalla” legal del autoritarismo a las puertas de la democracia, con las suficientes salvaguardas legales para que la democratización mexicana llegue tan lejos como la nueva competencia elec-

¹⁹ *Idem.*

toral la lleve. La administración electoral se quitó del control directo del Ejecutivo y se puso en manos de un consejo apartidista de "ciudadanos consejeros"; se reelaboró el padrón electoral, bajo la supervisión de los partidos de oposición y de auditores independientes; se instituyó el uso de la credencial de elector y de urnas transparentes; se despolitizó la selección de los funcionarios de casilla y se instrumentó estricta reglamentación para los gastos de campaña. El derecho electoral federal aún requiere de ajustes, pero el punto focal de la democratización en México se ha reubicado para redefinir las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y para acotar todavía más el excesivo presidencialismo.

El éxito en la instauración de instituciones electorales autónomas en el ámbito federal es en gran medida producto de la observancia de las reglas electorales por parte de los partidos de oposición, luego de varios decenios de que éstos impugnaran los dudosos resultados electorales por medio de recursos extralegales. El PRI-gobierno se vio obligado a conceder las reformas electorales que condujeron al país hasta este punto debido a varias razones: el debilitamiento del poder electoral del PRI y sus escisiones,²⁰ el levantamiento de la oposición²¹ y la influencia de la comunidad internacional.²² Pero lo que determinó el imperativo de realizar las reformas electorales fueron sin duda las elecciones federales de 1988 y la subsecuente pérdida de credibilidad de Salinas.²³

Con la reforma constitucional de 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), que sólo contaba con facultades administrativas y "recomendaba" al Colegio Electoral ciertas resoluciones. La judica-

²⁰ Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (comps.), *Sub-national Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies (en prensa); Rogelio Hernández Rodríguez, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 10, núm. 1, invierno de 1994, pp. 187-216; Joy Langston, "Why Rules Matter: The Formal Rules of Candidate and Leadership Selection in the PRI", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos (Documento de Trabajo, 66), 1996.

²¹ Bruhn, *op. cit.*; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; Victoria Rodríguez y Peter Ward (comps.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995.

²² Desalay y Garth, *op. cit.*; Eisenstadt, *op. cit.*; Robert Pastor, "The Third Dimension of Accountability: The Role of the International Community in National Elections", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *The Self-Restraining State: Corruption and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner (en prensa).

²³ Cornelius *et al.*, *op. cit.*; 1989; Domínguez y McCann, *op. cit.*; Leopoldo Gómez, "Elections, Legitimacy, and Political Change in Mexico, 1977-1988", tesis doctoral presentada en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, 1991.

tura, integrada por siete magistrados y dos suplentes (quienes fungían como jueces instructores para admitir y dar trámite a las demandas), era designada directamente por los partidos políticos, con la aprobación de la Cámara de Diputados, para un periodo de cuatro años. Los magistrados debían tener 30 años de edad, ser abogados y no haber pertenecido nunca al clero ni haber sido funcionarios públicos o presidentes nacionales o estatales de un partido político.²⁴ Los detractores de la institución, como Ignacio Burgoa, profesor de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Emilio Krieger, juez del Tricoel y más tarde su crítico, elogiaban la sabiduría y ética de quienes trabajaban en el tribunal,²⁵ pero también censuraban con energía el sesgo que veían en la elección de los magistrados y la absurda dependencia del tribunal respecto al Colegio Electoral. Los partidos sí proponían a los magistrados, pero sólo ante el presidente de la Cámara de Diputados, en donde, según palabras de Burgoa, “los responsables de tomar las decisiones eran en general miembros del PRI y, por tanto, los magistrados designados también pertenecían en su mayoría a esta institución política y no a la oposición”.²⁶

Krieger describió la situación con palabras aún más severas, al señalar la preeminencia del secretario de Gobernación, en el pináculo de la jerarquía de la Comisión Federal Electoral. Decía Krieger que, mientras “el Ejecutivo mantenga el control absoluto sobre el aparato de la administración electoral y prevalezca la actitud de arrogancia, autoritarismo y arbitrariedad frente a la sociedad civil, el Tricoel no servirá sino como una cloaca ‘legaloide’ para realizar prácticas contrarias a la Constitución y a las leyes”.²⁷ Además, ambos juristas afirmaban, con razón, que aun cuando los magistrados hubieran sido elegidos mediante un proceso imparcial y apartidista, en 1988 su actuación habría estado limitada por la dependencia del Tricoel respecto del Colegio Electoral, que sistemáticamente ignoraba la solicitud del tribunal de que se abrieran los paquetes de boletas para investigar las demandas de los actores (atribución que trascendía las facultades del Tricoel para allegarse de pruebas) e incluso sus “recomendaciones” de que se invalidaran las urnas electorales.

Tras observar la redundancia en la definición del Tricoel que ofrecía el Código Electoral, como un “órgano autónomo de carácter administrati-

²⁴ *Código Federal Electoral*, México, Porrúa, 1988.

²⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral “Tricoel”*, México, Ignacio Burgoa Orihuela, 1988, pp. 41-43; Emilio Krieger, *En defensa de la Constitución. Violaciones a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994, p. 129.

²⁶ Burgoa, *op. cit.*, p. 34.

²⁷ Krieger, *op. cit.*, p. 128.

vo, dotado de plena autonomía”,²⁸ Burgoa concluye que la facultad “administrativa” de la institución imposibilitaba su autoridad judicial; dado que no conocía directamente de las controversias entre partidos, no podía hacer investigaciones para “allegarse de elementos” que complementaran las evidencias presentadas ante las autoridades electorales, ni podía anular una elección, sino sólo solicitar que la comisión electoral se abstuviera de formular la declaración de mayoría hasta que el Colegio Electoral emitiera su fallo.²⁹ Como se verá en los datos que presento más adelante, docenas de casos se dejaron en efecto a la discrecionalidad del Colegio Electoral, que siempre ignoró las peticiones de que se abrieran los paquetes, de lo que resultó lo que Krieger denomina la falaz “hipótesis legal”, la cual consintió en que, si bien, de acuerdo con el artículo 60 constitucional, el Colegio Electoral debía examinar la evidencia que ofrecieran las demandas y, antes que dejar un caso sin resolver, se apegaría a los veredictos del Tricoel, el politizado Colegio Electoral, que no recibía sanción alguna por incumplir con la lógica jurídica prescrita, nunca llegó a cumplir tales expectativas “legaloides”.³⁰

Si las leyes electorales mexicanas hubieran sido similares a las de otras ramas del derecho público (o incluso del derecho privado), habría existido un *recurso de amparo* ante la Suprema Corte como correctivo para las fallas jurisdiccionales del Tricoel y las motivaciones políticas del Colegio Electoral.³¹ Sin embargo, no existía tal recurso y el precedente imperante de 1873, en el que se prohibía la jurisdicción judicial federal sobre las controversias electorales, eliminó a la Suprema Corte como actor político.³² Y dado que el amparo constituye una forma muy limitada de revisión judi-

²⁸ *Código Federal Electoral, op. cit.*, p. 146.

²⁹ Burgoa, *op. cit.*, pp. 29-31.

³⁰ Krieger, *op. cit.*, pp. 127-128.

³¹ Gerardo Vázquez Gómez, “Ahora el turno es para el derecho electoral mexicano”, manuscrito, México, Escuela Libre de Derecho, 1996.

³² La autoridad del Poder Judicial sobre las elecciones ha sido “puesta a prueba” periódicamente. Luego de las elecciones de 1988, por ejemplo, Jesús González Schmal, dirigente del PAN, impugnó las de senador por el Distrito Federal e interpuso un recurso de amparo ante los tribunales federales, pero la demanda fue rechazada aduciendo que “ningún tribunal federal es competente para conocer de asuntos de amparo relacionados con elecciones o leyes electorales” (véase Pascual Salanueva Camargo, “Rechazó el juzgado séptimo el amparo a González Schmal”, *La Jornada*, 10 de agosto de 1988, p. 10). Debe señalarse que hubo dos breves momentos históricos en los que se facultó directamente a la Suprema Corte para resolver disputas electorales, el último de los cuales fue con las reformas en la materia de 1977. No obstante, en ambos casos la Suprema Corte aceptó con timidez esas responsabilidades y no hizo modificación alguna en cuanto a la defensa de los resultados electorales.

cial (aplicable solamente al caso en cuestión y con poco peso como precedente para casos futuros), un tratamiento tan singularizado contribuye a que se presenten disputas electorales en las que cada caso suele tener características únicas. Como lo señala Galván, si bien es posible que el Tricoel fuera “effmero” e “ineficiente”, seguía siendo la “primera piedra” de un régimen de justicia electoral con el cual la solución de controversias pudo alejarse de la tendencia histórica mexicana a la autocalificación.³³ Un breve resumen de las características más notables de las reformas de 1989-1990, 1993-1994 y 1996 permitirá contextualizar las grandes diferencias que hubo en la forma como se presentaron las demandas electorales de 1988 y 1997.

Con la reforma de 1989-1990, el Tribunal Federal Electoral (TFE) obtuvo cierta autoridad judicial real (en comparación con una mera autoridad administrativa), que lo distanció al menos nominalmente del Colegio Electoral, aunque con dos tercios del voto éste podía seguir ignorando las recomendaciones del TFE. Sin embargo, en 1991 el Colegio Electoral podía conducir investigaciones sobre los paquetes electorales y otras pruebas en su poder, mientras que los magistrados del TFE aún no tenían facultades para abrirlos. A diferencia de lo ocurrido en 1988, el Colegio Electoral sí respetó los veredictos del TFE respecto de todos los recursos presentados en 1991. El Tribunal se dividió en cinco salas regionales;³⁴ cuatro de ellas, descentralizadas, constaban de tres magistrados, mientras que el tribunal central de la ciudad de México se componía de cinco magistrados. Las salas regionales sólo conocían de casos durante e inmediatamente después del proceso electoral, mientras que la Sala Central resolvía controversias relacionadas con la preparación de la elección (como conflictos relativos al registro de los partidos, el padrón electoral, los límites para los gastos de campaña, etcétera), así como impugnaciones generadas durante la propia jornada electoral. Si bien era mayor la independencia del Tribunal Electoral respecto a los poderes Legislativo y Ejecutivo, la selección de los magistrados en lo individual no fue tan autó-

³³ Flavio Galván Rivera, “Calificación electoral (1812-1988) y Tribunal de lo Contencioso Electoral: un análisis retrospectivo”, manuscrito, Tribunal Federal Electoral, Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995.

³⁴ Cabe señalar que la nomenclatura se “estandarizó” de tal forma que los casos se identifican por el circuito o sala en donde se presentaron (SC: Sala Central; SD: Sala de Durango; SG: Sala de Guadalajara; ST: Sala de Toluca) y por el número que se les asignó conforme al orden en que los recurrentes los interpusieron. En 1997, la Sala de Durango fue reubicada y se convirtió en Sala de Monterrey, en tanto que la Sala Central fue denominada Sala del Distrito Federal, pero sus jurisdicciones permanecieron casi intactas. En 1988 sólo existía un circuito y, por tanto, todos los recursos se identificaban por el número de caso.

noma. En lugar de que los partidos los designaran, a partir de 1991 los magistrados fueron nominados directamente por el presidente y sujetos a la aprobación del Congreso. Pese a que los expertos en derecho electoral de 1988, designados por los partidos, permanecieron en los tribunales electorales federales posteriores a 1990, la modificación de los procedimientos de nominación constituyó la mayor pérdida de autonomía de los tribunales electorales frente al Poder Ejecutivo, al permitir que éste “metiera a su gente” en el TFE. No obstante, los criterios de elegibilidad para los magistrados se hicieron más estrictos y se exigió que los candidatos cumplieran con los mismos requisitos de experiencia legal e independencia partidista que los magistrados de la Suprema Corte.³⁵

Las reformas de 1993-1994 respondieron más directamente a las críticas de Burgoa y Krieger, pues se eliminó por completo al Colegio Electoral (salvo en cuanto a la calificación de la elección presidencial, que fue finalmente derogada en 1996 para las elecciones del año 2000). Por primera vez se permitió que las interposiciones del TFE se ventilaran ante un tribunal de apelaciones, designado por la Cámara de Diputados para cada proceso electoral a partir de una lista de candidatos presentada ante el presidente de la Suprema Corte. Las nominaciones del Congreso para el tribunal “principal” aún se hacían con base en una lista elaborada por el presidente, pero ahora también podían proceder de la Suprema Corte (sujetas a la discrecionalidad presidencial). También por vez primera se incluyeron normas estrictas para regular los conflictos de interés de los magistrados, así como procedimientos para su remoción. La competencia del TFE se amplió en varias áreas, tales como la instrucción, el rango de pruebas admisibles y los instrumentos para la discrecionalidad de los magistrados.³⁶ Como se mostrará más adelante con el análisis de los datos, se formalizaron las atribuciones relativas a las diligencias para mejor proveer, al permitirse por primera vez que los magistrados abrieran los paquetes electorales (sólo en circunstancias especiales), al ampliarse el rango de pruebas admisibles, que ahora podían incluir documentos técnicos como videos y audiocassettes, y al otorgarse a los magistrados facultades discrecionales, limitadas pero efectivas, en materia de suplencia de la queja. En 1994, esas facultades brindaron a los magistrados un grado de autoridad sin precedentes.

³⁵ Secretaría de Gobernación, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991, pp. 461-467.

³⁶ Instituto Federal Electoral, *Cuadro comparativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y reformas de que fue objeto en septiembre de 1993*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 211-220.

Si, en 1994, el Poder Judicial federal dominaba parcialmente al Tribunal de Apelación, en la versión de 1997 del Tribunal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue completamente supeditado al Poder Judicial, en cuanto todas las nominaciones procedían de la Suprema Corte y las ratificaba el Senado, dominado por el PRI, y no así la Cámara de Diputados, cuya integración era más plural. Si bien es cierto que se incrementaron las facultades discrecionales de los magistrados (en lo cual ahondaré más adelante), el principal avance en 1997 fue la ampliación de la competencia del tribunal a las elecciones estatales y locales, de las cuales podría conocer el Tribunal de Apelación cuando los recurrentes insatisfechos interpusieran sus demandas ante el TEPJF.³⁷ Pero, al lado de estas significativas reformas institucionales, hubo ciertos cambios en el personal que no fueron muy buen augurio de autonomía frente al aparato del PRI-gobierno. El magistrado que presidió el TFE en 1991 y 1994 dimitió para asumir el cargo de subsecretario de Gobernación, en una de las dependencias pilares del régimen. Su sucesor fue uno de los primeros expertos electorales, cuya nominación por el PAN se remontaba a 1987, pero que tenía las manos parcialmente atadas por la integración del tribunal al Poder Judicial.³⁸ Los verdaderos cambios parecen haberse producido en la actitud del Tribunal de Apelación del TEPJF, que en 1997 se convirtió en un mecanismo de veto de los veredictos de las salas regionales, al modificar los fallos originales en 38 de 94 casos (40%), en comparación con la pasividad que mostrara en 1994, cuando sólo modificó dos de 211 casos (uno por ciento).

DIFERENCIA EN LOS INCENTIVOS OTORGADOS A LOS MAGISTRADOS EN DOS SISTEMAS DE NOMINACIÓN

Antes de analizar los instrumentos de discrecionalidad de los magistrados y el empleo estratégico por los partidos políticos de los tribunales electorales, resulta indispensable comparar los incentivos de carrera que ofre-

³⁷ Aunque este tema rebasa el alcance del presente trabajo, cabe señalar que el otorgamiento de competencia federal sobre los veredictos de los tribunales electorales locales fue tal vez la reforma electoral más significativa de los últimos años, ya que es en el ámbito local donde aún prevalece la corrupción en los bastiones de los "antiguos" gobernadores caciques del PRI. Véase Cornelius *et al.*, 1998, *op. cit.*; Eisenstadt, *op. cit.*

³⁸ José Luis de la Peza fue nombrado por primera vez en 1987, cuando los partidos políticos hacían las nominaciones y las ratificaba la Cámara de Diputados. Su antecesor, José Fernando Franco González Salas, de quien se decía que era "duro pero justo", hizo un manejo excesivamente centralizado del Tribunal Electoral, al decidir hasta sobre los más

cía el modelo del "magistrado *ombudsman*", anterior a 1996, con aquellos inherentes al modelo de "Tribunal Electoral como sala judicial", que opera desde 1996. En ambos casos, los salarios han sido mucho más altos que en los del tradicional y poco prestigiado Poder Judicial.³⁹ Comparé estos dos modelos respecto a tres factores: la nominación de los magistrados, sus aspiraciones dentro y fuera del escalafón del Tribunal Electoral, y la autonomía *de facto* (más que la constitucionalmente formal) de cada modelo en lo individual. Encontré que los tribunales *ombudsman* tenían más autonomía que los tribunales "judiciales" en los tres aspectos, debido en gran parte a la subordinación aún vigente del Poder Judicial frente al Ejecutivo, pese a que las cláusulas constitucionales formales establezcan lo contrario.

Los procedimientos para la nominación de magistrados eran más autónomos del Poder Ejecutivo en el Tribunal Electoral de 1988, aunque éste no desempeñaba un papel muy importante, pues como vimos, el Colegio Electoral ignoraba sistemáticamente sus "recomendaciones". En 1988 los partidos políticos eran los que nominaban directamente a los magistrados, sujetos a la aprobación de la Cámara de Diputados, en donde el PRI tenía 52% de los escaños, el PAN 20% y la coalición izquierdista 28%. El presidente designado para el tribunal solía ser un profesor de derecho, apartidista, nombrado por el PRI. Con la reforma electoral de 1990, por la cual las designaciones pasaron de manos de los partidos a las del presidente (sujetas a la aprobación de la Cámara Baja), se invalidó formalmente la autonomía electoral del tribunal. Sin embargo, se conservó a varios de los veteranos de 1988, dado que la composición reducida pero aún plural de la Cámara de Diputados (64% del PRI, 18% del PAN y 4% del PRD),⁴⁰ negoció la ratificación de los cargos, favoreciendo la experiencia como magistrados electorales sobre las lealtades partidistas de los nominados. Más aún, el gobierno de Salinas, ansioso por corregir la falta de credibilidad del presidente, convocó a los partidos de oposición a que

mínimos asuntos, pero trató de defenderlo al máximo de las presiones políticas externas sobre las decisiones de los magistrados. La presidencia de Franco no se ratificó en 1996, cuando la institución se integró al Poder Judicial, y el funcionario asumió un alto cargo en la Secretaría de Gobernación, lo que despertó nuevas dudas sobre la autonomía del Tribunal Electoral que había presidido. En 1987 Franco fue nominado también para presidir el Tribunal Electoral, pero por el PRI. Véase Cámara de Diputados, *Diario de debates*, LIII Legislatura, año 1, núm. 21, 22 de mayo de 1987, pp. 21 y 27.

³⁹ José Ramón Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996 (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 4), pp. 54-68.

⁴⁰ El resto provino de los llamados partidos "paraestatales" de centro-izquierda, favorables al régimen, que en 1988 abandonaron la postura pro priista que tuvieron por decenios para apoyar a Cárdenas, pero en 1991 volvieron a subirse al carro del régimen.

disputaran las elecciones de 1991 por medio de las vías legales y no de movilizaciones, aun cuando esto implicara crear canales más creíbles, a los que el PRI también tendría que sujetarse. Esto mismo ocurrió en 1994. Si bien en ese año el número de representantes de la oposición en la Cámara de Diputados fue inferior al de 1988 (60% del PRI, 24% del PAN y 14% del PRD), la Cámara Baja seguía siendo mucho más plural que el Senado (74% del PRI, 20% del PAN, 6% del PRD), que en 1996 tuvo a su cargo la ratificación de los magistrados.

Las reformas de 1996 trastocaron los 123 años de no intervención judicial en las elecciones. Pero pese a las buenas intenciones del presidente Zedillo de fortalecer el Poder Judicial, para lo cual amplió las facultades de revisión judicial de la Suprema Corte y creó el Consejo de la Judicatura que administraría los presupuestos y las contrataciones, en 1995 el nuevo presidente designó a diez de los once nuevos nominados (entre ellos dos magistrados del Tribunal de Apelación de 1994). La Suprema Corte siempre se había mostrado servil ante el Ejecutivo y se rehusaba a intervenir en las decisiones políticas, prefiriendo limitarse a defender asuntos relativos a derechos de propiedad y protección individual, en casos poco notorios.⁴¹ Aquí podríamos parafrasear las palabras de Toharia sobre la España franquista: "los jueces son independientes *porque* no tienen autoridad".⁴² Zedillo prometió en su campaña que las reformas judiciales de 1994 cambiarían todo eso, pero pese a las grandes fanfarrias, el Poder Judicial federal se ha mostrado tímido para asumir sus nuevas facultades. El tribunal no ha ejercido sino dócilmente sus funciones en varios casos de prueba de mayor envergadura.⁴³ Pero, si el nuevo Poder Judicial fede-

⁴¹ Pilar Domingo, "The Politics of Supreme Court Judges in Mexico", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, 1997 (Documento de Trabajo, 64), pp. 12-13.

⁴² Toharia, *op. cit.*, p. 486 (cursivas del autor).

⁴³ Entre éstos, los casos más importantes fueron el del asesinato de 17 campesinos en el poblado de Aguas Blancas, Guerrero, en 1995, con la presunta complicidad del gobierno estatal, y la controversia que suscitó la evidencia certificada que presentó el Procurador General relativa a que, en 1994, el candidato triunfador del PRI a la gubernatura de Tabasco había excedido en 50 veces el límite autorizado para gastos de campaña. En ambos casos, la respuesta de la Suprema Corte fue muy tímida, ya que se negó a realizar algo más que una investigación somera o a castigar a los culpables. Véase, por ejemplo, Manuel González Oropeza, "La irresponsabilidad de los gobernadores en México", en Victoria Rodríguez, Peter M. Ward *et al.*, *New Federalism, State and Local Government in Mexico: Memoria of the Bi-National Conference*, Austin, The Mexican Center of ILAS, University of Texas at Austin, 25 y 26 de octubre de 1996, pp. 67-68; Todd A. Eisenstadt, "Electoral Federalism or Abdication of Authority? Confrontation between the President and the PRI over Tabasco's Governorship", en Wayne A. Cornelius *et al.* (comps.), *Subnational Politics and Democratization in Post Revolutionary Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1998.

ral muestra pocos signos externos de estar asumiendo su nuevo papel, en su interior está atareado con la construcción de un nuevo escalafón profesional y el fortalecimiento de una identidad burocrática autónoma. El traslado de la nominación de los magistrados electorales del Ejecutivo, en consulta con los partidos, a la Suprema Corte, al parecer sin mucha consulta con ellos, en realidad no redujo el espectro de la intervención presidencial, sino que apenas matizó en un grado este "hecho" político. En lugar de intervenir directamente, aunque supervisado por los partidos, el Ejecutivo ahora interviene en forma indirecta, por medio de sus magistrados de la Suprema Corte. La nueva "solución" constitucional no sólo no puso fin a la intervención del Ejecutivo, sino que añadió un obstáculo más a la autonomía en la nominación de los magistrados, a saber, los incentivos internos cada vez más poderosos de la burocracia judicial federal.

A partir de 1996, las promociones en el Poder Judicial parecerían explicar en parte el comportamiento del Tribunal Electoral. La presencia de esta rama ha predominado en el Tribunal de Apelación desde 1994, aun antes de que el Tribunal Electoral se integrara formalmente al Poder Judicial. Sin embargo, la designación por Zedillo, en 1995, de dos miembros de carrera del Poder Judicial como jueces de la Suprema Corte, luego de que sirvieran como magistrados del Tribunal de Apelación de 1994, al parecer avivó el interés de ese tipo de funcionarios por los beneficios que podía ofrecer el servicio en el Tribunal Electoral. El Tribunal de Apelación, en donde predominan los miembros de carrera del Poder Judicial sobre los antiguos expertos en derecho electoral, es el foco de atención de esta nueva demanda de servir en el Tribunal Electoral, como un escalón para ascender a posiciones más importantes. También en 1994 el número de miembros de carrera del Poder Judicial en el Tribunal de Apelación era predominante (véase cuadro 1), pero su estructura general era aún la de un *ombudsman* independiente, a la vez que el Tribunal Electoral todavía no se ganaba la reputación de ser un trampolín para la Suprema Corte.

Estas diferencias permiten explicar por qué, en 1994, el Tribunal de Apelación solamente rechazó un fallo importante de un tribunal inferior y sostuvo la revocación de cinco victorias del PRI, mientras que en 1997 rechazó los tres veredictos del tribunal inferior que alteraban los resultados electorales en forma adversa al PRI. Así, en cifras, en 1994 se rechazó 1% de los veredictos, porcentaje que en 1997 aumentó 40 veces.

La impresionante comparación del desarrollo profesional, después de dejar el Tribunal Electoral, entre los miembros de carrera del Poder Judicial y los "abogados expertos en derecho electoral originales", ajenos al Poder Judicial y que fueron desplazados, podría ilustrar las diferencias en los incentivos que recibe cada grupo. Aunque no ha habido un número

CUADRO 1
Origen de los magistrados electorales

<i>Año</i>	<i>Cargo previo al del Tribunal Electoral</i>	<i>Número la. Sala</i>	<i>Porcentaje la. Sala</i>	<i>Número Tribunal de Apelación</i>	<i>Porcentaje Tribunal de Apelación</i>
1997	Juez de sala federal	10	66	4	57
1997	Facultad de Derecho	0	0	0	0
1997	Magistrado electoral	5	33	3	43
1997	Sector público	0	0	0	0
1997	Sector privado	0	0	0	0
1994	Juez de sala federal	0	0	4	80
1994	Facultad de Derecho	1	6	1	0
1994	Magistrado electoral	16	94	1	20
1994	Sector público	0	0	0	0
1994	Sector privado	0	0	0	0
1991	Tribunal federal	1	6		
1991	Facultad de Derecho	4	24		
1991	Magistrado electoral	2	18		
1991	Sector público	9	53		
1991	Sector privado	0	0		
1988	Tribunal federal	0	0		
1988	Facultad de Derecho	5	83		
1988	Magistrado electoral	N/A	0		
1988	Sector público	0	0		
1988	Sector privado	1	17		

N = todos los magistrados del Tribunal Federal Electoral designados para los procesos electorales de 1988, 1991, 1994 y 1997.

Fuente: clasificación elaborada por el autor con base en entrevistas a personal que labora o laboró en el Tribunal Electoral.

suficiente de retiros del Tribunal Electoral para extraer conclusiones definitivas, el ejercicio resulta interesante. Al parecer el sector público ha ofrecido un premio a la capacitación de los expertos electorales originales y alrededor de la mitad de ellos regresó a puestos académicos, más que a cargos más lucrativos en el sector público. Por el contrario, la dimisión de los dos primeros miembros de carrera del Poder Judicial fue para asumir el cargo de magistrados de la Suprema Corte y, de los otros tres funcionarios de 1994 que no se retiraron, se rumora que permanecieron en el Tribunal de Apelación porque no consiguieron "saltar" a la Suprema Corte. Incluso los abogados expertos originales que estaban mejor colocados, a saber, un congresista federal del PRI y un subsecretario de Goberna-

ción, terminaron ocupando cargos inferiores a los que obtuvieron los miembros de carrera del Poder Judicial que se fueron a la Suprema Corte, dado el ascenso de los ministros de esta misma después de 1994.

El escalafón en la carrera judicial fue creado en 1994 para evitar que los jueces fueran susceptibles a las presiones externas y para retener a los talentos capacitados. La autonomía judicial también ha tenido por efecto fortalecer los incentivos selectivos que los miembros de carrera del Poder Judicial encuentran dentro de su burocracia cada día más poderosa, para construir un mercado de trabajo interno consistente en cientos de empleos en el ámbito nacional que sólo uno de cada diez aspirantes logra obtener, pero que ofrecen un desarrollo profesional permanente para quienes están dentro.⁴⁴ En el sistema anterior, que estuvo en vigor desde 1917 hasta 1994, los magistrados de la Suprema Corte designaban directamente a los jueces federales, sobre lo cual influían más los contactos personales y el cabildeo tras bambalinas que la sabiduría salomónica o la astucia legal.⁴⁵ La reforma judicial quiso crear una institución central, el Consejo de la Judicatura, que vigilara que las contrataciones y promociones se hicieran conforme a los méritos y no al amiguismo,⁴⁶ para que el Poder Judicial representara un destino competitivo de desarrollo profesional y no un trampolín, como era antes de principios de los años noventa, cuando al menos 20% de los jueces de la Suprema Corte dejaba sus cargos para irse como gobernadores, secretarios de Estado, diputados, senadores, procuradores generales o incluso miembros del gabinete presidencial. En otras palabras, antes de 1994, el prestigio de un magistrado de la Suprema Corte era, al menos en unos cuantos casos, inferior al de un miembro del gabinete de un gobernador.⁴⁷

La futura investigación empírica habrá de determinar si la incorporación al Poder Judicial en verdad protegió al Tribunal Electoral de las presiones externas. Pero lo que sí se sabe es que la permeabilidad de los tribunales *ombudsman* a los intereses especiales ha sido baja. En las entidades federativas, por otra parte, la creación de tribunales electorales con credi-

⁴⁴ El pilar de esta carrera profesional son los magistrados de las salas federales, que en 1998 sumaban cerca de 200.

⁴⁵ Cossío Díaz, *op. cit.*, pp. 64-65.

⁴⁶ Las evidencias preliminares de Argentina y Venezuela parecen muy escépticas sobre la capacidad de eliminar la corrupción mediante la centralización de la autoridad judicial en ese tipo de órganos colegiados. Véase Mark Ungar, "Judicial Reform: Inequality, Democratization, and Latin America's Courts", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, del 29 de agosto al 1 de septiembre de 1996.

⁴⁷ Domingo, *op. cit.*, pp. 15-16.

bilidad (los cuales tienen un retraso de entre tres y cinco años respecto a las reformas del TFE), por medio del modelo del *ombudsman*, se vio obstaculizada por varios casos muy sonados en los que el PRI-gobierno ejerció presiones sobre los veredictos locales.⁴⁸ En el ámbito federal, la intervención del Ejecutivo ha sido al parecer mucho menos directa y solamente se ha manifestado en las nominaciones para la Suprema Corte y en la aprobación por el Senado del *statu quo*, mediante la promoción de los magistrados. Por ejemplo, sólo uno de los cuatro magistrados de la activista Sala de Jalapa (que en 1994 anuló dos victorias del PRI en favor del PRD) fue ratificado en 1996, cuando la Suprema Corte y el Senado también evitaron la corroboración en el Tribunal Electoral de otros magistrados de criterio independiente.⁴⁹

Las evidencias indican que el momento en el que el Tribunal Electoral alcanzó su mayor grado de autonomía fue el proceso electoral de 1994, cuando los magistrados gozaban de una independencia considerable y la ejercían con libertad, sin la temeridad por la que el Poder Judicial federal era conocido. Las reformas institucionales y los incentivos para los magistrados que ellas crearon favorecieron en gran medida el modelo del *ombudsman* como el más autónomo frente a los intereses externos, tanto del Poder Ejecutivo como de la burocracia judicial profesional. Pero ¿cómo coinciden estas evidencias con el análisis de caso por caso?

Ahora volveré al detalle, en el que se reafirma el hecho de que la discrecionalidad de los magistrados alcanzó su grado más alto en 1994.

⁴⁸ El caso más sonado de intervención federal en los asuntos de los tribunales electorales estatales fue sin duda el de los resultados de las elecciones municipales de 1993 en Mérida, Yucatán. El PRI-gobierno había prometido la victoria al PAN, pero el PRI de Yucatán proclamó el triunfo de su candidato. El PRI federal mandó llamar a la ciudad de México a los magistrados del Tribunal Electoral de Yucatán para hacerles ver que debían "limpiar" los resultados electorales en favor del PAN y, cuando éstos se rehusaron a hacerlo, el PRI federal llamó a su delegación estatal en Yucatán, a la cual sí podría presionar directamente para que rechazara los resultados en favor del PAN. El problema que implicaba el rechazo de la victoria del PRI en favor del candidato del PAN era que, si bien era legal de acuerdo con las reglas del Colegio Electoral, una acción tan descaradamente política sacaría de la trastienda del régimen la negociación poselectoral, contraria a la voluntad pública, y la pondría a la luz. Fue un momento de mucho descrédito tanto para el PAN como para el PRI. Véase Eisenstadt, "Courting Democracy...", *op. cit.*

⁴⁹ Entre los magistrados que no fueron ratificados se encuentran algunas de las mentes más prolíficas y creativas de la magistratura electoral, como Cipriano Gómez Lara, distinguido investigador del tema constitucional, y Javier Patiño Camarena, quienes, por medio de su voto discrepante en 1991, fueron la punta de lanza en la búsqueda de una mayor discrecionalidad para los magistrados. El magistrado suplente, Víctor García Moreno, tampoco ratificado, era una de las autoridades más destacadas en la resolución de disputas internacionales.

Asimismo, las evidencias presentan otro hecho sorprendente, a saber, la negativa del PRD a cooperar con el tribunal de 1994. Estos patrones de acción contrarios encierran la paradoja, que analizaremos en la conclusión de que, al disminuir la autonomía del Tribunal Electoral, los actores son más observantes de las normas.

EL AUMENTO DE LA DISCRECIONALIDAD DE LOS MAGISTRADOS Y SU DISMINUCIÓN DESPUÉS DE 1994

Las "causas de nulidad" de las urnas electorales han sido el punto de entrada de los magistrados al análisis de los recursos. La anulación de 20% de las urnas (que algunos consideran irrazonablemente elevado) da por resultado la anulación de la elección (lo que ha ocurrido en varias ocasiones y se presenta de manera sintética en el cuadro 2).

Los magistrados consideran que un recurso es fundado (y, por ende, da lugar a la anulación de las urnas) o infundado sólo después de que el recurso subsiste a la posibilidad de ser desechado. De ahí que la mayoría de los recursos deficientes se desechen antes de que los magistrados entren en el estudio de fondo. El magistrado ponente proyecta la sentencia, requiere los documentos faltantes y lleva a cabo las "providencias para mejor proveer", después defiende oralmente su veredicto ante el órgano colegiado (en donde otro magistrado puede disentir y es posible desestimar el proyecto del magistrado ponente mediante un voto mayoritario) y lo agrega al expediente y envía copias certificadas al recurrente y al tercero interesado (el partido "agraviado", es decir, el partido ganador que habrá de perder en caso de que se invaliden los resultados de la elección).

Como se observa en el cuadro 2, en 1988 fueron sólo cinco causales de nulidad las que se adujeron más de una docena de veces en los 54 casos "fundados" o "parcialmente fundados", a saber, instalar casillas en lugares distintos de los especificados, incurrir en error en el recuento de votos en la casilla, y votar sin credencial o sin estar registrado en la lista nominal. En 1991 la ley estipulaba más causales de nulidad, pero dos de ellas nunca han sido probadas a satisfacción de los magistrados, pese a las docenas de alegatos presentados: el empleo de violencia o de tácticas de presión y la presentación tardía de los recuentos de votos por las autoridades distritales. Con las reformas electorales de 1993 se hizo una importante adición a las causas de nulidad de la votación recibida en casilla, conocida como la "causa genérica" de nulidad. Ésta autorizó a que los magistrados anularan una elección en su totalidad, por motivos no relacionados con la votación recibida en casillas específicas, sino más

CUADRO 2
Causales de nulidad que invocaron los partidos actores, en recursos "fundados"

Descripción	1988		N=34		1991		N=90		1994		N=272		1997		N=94	
	Alegada	Fundada	Tasa (%)		Alegada	Fundada	Tasa (%)		Alegada	Fundada	Tasa (%)		Alegada	Fundada	Tasa (%)	
1 Instalar casilla en forma contraria a las reglas	28	12	43		53	25	47		89	37	42		51	16	31	
2 Violar la entrega de paquetes	11	4	36		28	15	54		3	5	167		14	4	29	
3 Computar los votos fuera de tiempo	1	0	0		19	3	16		19	2	11		24	1	4	
4 Recibir votos después del plazo	10	0	0		24	0	0		96	6	6		28	5	18	
5 Funcionarios de casilla no autorizados	20	2	10		53	4	8		160	112	70		71	41	58	
6a Error en recuento de votos (en casilla)	96	24	25		88	68	77		526	223	42		85	68	80	
6b Error en recuento de votos (en el ámbito distrital)	73	2	3		24	0	0		124	2	2		8	0	0	
7 Votar sin credencial o sin estar en la lista nominal	54	12	22		69	24	35		149	25	17		36	6	17	
8 Restringir a representantes de partido	18	0	0		36	1	3		87	6	7		34	2	6	
9 Ejercer violencia o emplear tácticas de presión	26	0	0		51	0	0		210	16	8		48	7	15	
10 Impedir el voto por medios no físicos	4	0	0		18	0	0		52	0	0		23	2	9	
Otros (candidato no elegible, etc.)	9	0	0		28	0	0		167	0	0		7	2	29	
"Causa genérica" (1994)									0	1	n/a		0	3	n/a	
Irregularidades graves (1997)													55	31	56	
Total de reclamos	350	56	16		491	140	29		1682	437	26		429	157	37	

N= sólo los recursos de inconformidad relativos al "día de la elección" que se declararon parcial o totalmente fundados.

Nota: los pocos casos en los que la "tasa de reclamos fundados" (subrayados) es superior a 100% se deben a los alegatos adicionales que formularon los magistrados, quienes en 1994 podían suplir la queja si, durante la revisión de los expedientes, encontraban nuevas pruebas señaladas en los alegatos de los recurrentes. Los actores por lo general invocan más de una "causal de nulidad".

Fuente: revisión de demandas interpuestas conducida por el autor, con la ayuda de estudiantes de derecho como asistentes de investigación.

bien cuando se cometieran “violaciones generalizadas” que comprometieran la integridad del proceso. La “causa genérica” se invocó varias veces en 1994 e incluso desempeñó un papel decisivo en la anulación de una elección (el distrito XXII de Veracruz). En 1997, esta poderosa herramienta para la “anulación global” también se invocó para invalidar la elección del distrito III de Chiapas, pero el Tribunal de Apelación revocó la resolución. Otra causa de nulidad se agregó en 1996, la de “irregularidades graves”, que es similar a la “causa genérica” de 1994, salvo que es menos poderosa pues sólo puede aplicarse para anular urnas electorales y no la elección por entero. Si bien la causa de nulidad por “irregularidades graves” supone que surte efecto por sí misma, en la práctica por lo general se liga a otras causas menos subjetivas (como la de errores en el recuento de votos, etcétera). En más de la mitad de los casos “fundados” de mi muestra de 1997, los partidos alegaron “irregularidades graves”, (que los magistrados establecieron como criterio) sólo como complemento de otras pretensiones. El ejemplo más común fue aducir “irregularidades graves” pero en cuanto al recuento de votos en casilla, lo que constituye por sí mismo una causal de nulidad. En breve, esa causa agregó poco al arsenal de posibilidades con las que contaban los magistrados o los partidos actores.

Como muestra el cuadro 2, en 1994 y 1997 todas las causales de nulidad se declararon fundadas por lo menos en un caso, debido a que, a partir de 1994, los magistrados empezaron a emplear nuevas herramientas de discrecionalidad. Antes de esa elección, dado el reducido espectro de pruebas admisibles, resultaba casi imposible “probar” actos tales como el proselitismo en las casillas o las amenazas contra los votantes, salvo que un notario público estuviera presente y diera fe de ello.⁵⁰ Asimismo, en los años noventa las autoridades electorales han sido más observantes de los requerimientos del Tribunal Electoral para proveer de pruebas en

⁵⁰ Schleske Tiburcio, notario público (y antiguo magistrado electoral) comentó que las lagunas legales permitieron que los notarios evitaran dar fe de fraudes electorales. Entre éstas estaban las reglas, laxamente interpretadas, mediante las cuales los notarios podían eludir cualquier petición que pusiera en riesgo su integridad física, y el requisito de que los honorarios del notario fueran totalmente cubiertos antes de que sirviera como testigo. Asimismo, comentó que aceptar trabajar para los partidos políticos era un mal negocio, pues en ciertas ocasiones él había acompañado a militantes de partidos a los lugares en que presuntamente se habían cometido irregularidades que, a su llegada, ya habían cesado, pese a lo cual elaboró la documentación que hacía constar las irregularidades que había presenciado, el partido nunca la recogió ni le pagó por sus servicios. Así, decía que “o bien perdieron la elección o bien llegaron a un arreglo”. Entrevistas a Jorge Schleske Tiburcio, notario público y antiguo ministro del Tribunal Federal Electoral de la Sala de Veracruz, el 22 de marzo de 1998, en Cancún, y el 30 de abril de 1998, por vía telefónica.

el proceso (cuadro 3). En 1988, en 24 casos de mi muestra, el Tricoel emitió requerimientos de pruebas en posesión de las autoridades y sólo siete fueron respondidos afirmativamente (en cuatro casos la autoridad no respondió y, en doce, la documentación en el expediente estaba incompleta, por lo que no puede saberse). Ojesto Martínez Porcayo explica:

En muchos casos la ley era ambigua y las autoridades electorales no enviaron documentación alguna; nosotros hubiéramos requerido pruebas, pero nos percatamos de que la institución electoral había dejado de existir y que sus funcionarios se habían retirado, por lo que, aunque enviaron los paquetes electorales al Colegio Electoral, conforme lo estipula la ley, nos dejaron sin manera de obtener documentación alguna.⁵¹

A las autoridades electorales federales de los estados y municipios les faltaron incentivos para observar los requerimientos, ya que no había sanción por el incumplimiento de los mismos y, de hecho, al actuar de esa forma podían sabotear al partido de oposición recurrente en cuanto a presentar una demanda sólida contra el PRI-gobierno. Y, mientras que las autoridades electorales no tenían incentivos para cumplir, el Colegio Electoral ofrecía un elemento en contra. Recordando la equívoca “lógica jurídica” de Krieger, los jueces electorales parecían no tomar en cuenta las motivaciones políticas de los posibles miembros del Congreso al calificar sus propias elecciones. Los magistrados del Tricoel señalaron la falta de acceso a los paquetes electorales como un factor que les imposibilitaba llegar a resoluciones definitivas, que en 1988 alcanzaron 52% (28 de 54) de los casos “fundados”. El Colegio Electoral nunca respondió a los magistrados que le pedían que abriera los paquetes electorales y corroborara los agravios. De hecho, el Colegio Electoral no sólo ignoró el razonamiento legal del Tribunal Electoral, sino que en trece casos impuso resoluciones políticas no previstas por la ley, al posponer la calificación de las elecciones para dar cabida al “jineteo” poselectoral. Luego de otras violaciones a la ley y a los resultados electorales oficiales (es decir, la supuesta voluntad del pueblo), el “jineteo” dio lugar a que el Colegio Electoral otorgara la “victoria” a cinco candidatos que habían terminado en segundo lugar.⁵²

En 1997 la norma fue el cumplimiento de las autoridades electorales a lo solicitado por el Tribunal Electoral, dado que respondieron a 100% de

⁵¹ Entrevista a Fernando Ojesto Martínez Porcayo, presidente del Tribunal de Apelación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 14 de noviembre de 1995, en la ciudad de México.

⁵² Gómez Tagle, *op. cit.*, p. 93.

CUADRO 3
Requerimientos de los magistrados y observancia por el actor

Actor con requerimiento	1988	N=143	1991	N=110	1994	N=305	1997	N=46				
	Número	Respondido Tasa %	Número	Respondido Tasa %	Número	Respondido Tasa %	Número	Respondido Tasa %				
Recurrente	N/A (ningún requerimiento)		Observancia por el recurrente = 7%		Observancia por el recurrente = 32%		Observancia por el recurrente = 30%					
PAN	N/A	N/A	N/A	15	3	20	8	3	38	0	0	100
PRD												
(coalición FDN)	N/A	N/A	N/A	7	0	0	138	78	57	11	1	9
PRI	N/A	N/A	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	4	2	50
Otro	N/A	N/A	N/A	2	0	0	4	0	0	0	0	N/A
Autoridad electoral			Observancia por autoridad = 34%		Observancia por autoridad = 81%		Observancia por autoridad = 98%		Observancia por autoridad = 100%			
Recurso del PAN	0	3	30	20	17	85	10	10	100	4	4	100
Recurso del PRD	8	3	38	9	8	89	54	50	93	13	13	100
Recurso del PRI	3	1	33	4	2	50	0	0	N/A	6	6	100
Recurso de otro	3	1	33	4	4	100	1	1	100	0	0	N/A
Tercero interesado	N/A	N/A	N/A	1	1	100	2	2	100	2	2	100
Otro	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1	1	100

N= muestra de 25% de todos los recursos de inconformidad interpuestos el "día de la elección".

Fuente: revisión de demandas interpuestas conducida por el autor, con la ayuda de estudiantes de derecho como asistentes de investigación.

los requerimientos, resultado superior en 34% al de 1998. Sin embargo, la observancia por parte de los partidos actores se mantuvo baja (30% en 1997), lo que demuestra que su estrategia seguía consistiendo en interponer demandas siempre que la imparcialidad electoral estuviera en duda y continuar después con las probanzas, si éstas podían obtenerse. La oposición pretendía justificar las marchas poselectorales con la documentación que quedaba de las demandas electorales no comprobadas (y, por tanto, infundadas). Así, por ejemplo, en muchas ocasiones los partidos actores no presentaban los escritos de protesta, requisito para la aceptación de la demanda, o no acreditaban la personalidad de quien interponía la demanda, lo que indica que desistían cuando no tenían un argumento sólido y dejaban así que los casos "murieran" por negligencia. De esta manera, la omisión de acatar las solicitudes de los magistrados se trasladó de las autoridades, en 1988, a los recurrentes, en 1991, 1994 y 1997. En 1993 se regularon las sanciones por incumplir con los requerimientos, pero nunca se han aplicado en recursos de inconformidad por violaciones durante la jornada electoral.⁵³

Asimismo, con las reformas de 1993 se dio a los magistrados del TFE facultades para ordenar providencias a fin de mejor proveer e incluso revisar los paquetes electorales, con lo que se aseguró que las autoridades no pudieran ya dejar de cooperar impunemente. En 1997 se ordenaron providencias para mejor proveer en 8% de los casos, mientras que en 1997 sólo se hizo en 2% de ellos, pero esto se debió, sobre todo, a cambios de procedimiento durante la instrucción.⁵⁴ Dos de esas inspecciones permitieron descubrir irregularidades procedimentales suficientes para anular las elecciones (ambas en 1994).⁵⁵ El TFE instruyó a los secretarios instructores para que supervisaran el recuento de votos y "vi-

⁵³ El TFE impuso multas a los partidos políticos que, en las elecciones federales de 1994, excedieron los gastos de campaña autorizados (primera vez que el Tribunal impuso este tipo de sanciones), pero éstas no formaban parte de los "recursos de inconformidad", sino que fueron comprendidas en otras demandas.

⁵⁴ La reforma de 1993 eliminó la figura de los jueces instructores, quienes desde 1988 eran los que requerían y preparaban el caso para la consideración del magistrado ponente. Así, los magistrados tomaron más pronto el control de los casos y pudieron requerir los documentos en primera instancia, en lugar de que los jueces instructores lo hicieran y luego solicitaran a los magistrados un requerimiento adicional, cuando el pedimento inicial no era cumplimentado. Entrevista a José Luis Rebollo Fernández, magistrado del circuito de la Sala de Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 23 de enero de 1998, ciudad de México.

⁵⁵ Fueron los casos SX-264/94 y SC-199/94, en los que se anuló más de 20% de las urnas, debido en parte a las órdenes de inspección que permitieron a los magistrados allegarse pruebas que no habrían podido obtener por otros medios.

gilaran" el trabajo de los funcionarios de casilla y los funcionarios electorales locales en los distritos IV de Puebla y XXII de Veracruz, en donde las graves irregularidades cometidas habían conducido a convocar a nuevas elecciones, que fueron ambas ganadas por la oposición. En total, en 1994 se ordenaron cuando menos seis inspecciones de este tipo, aunque los magistrados resaltaron que se trataba aún de un hecho excepcional, que se invocaba únicamente "cuando había amplias sospechas sobre la documentación presentada".⁵⁶

Otra atribución limitada, pero importante, que se concedió a los magistrados del TFE fue la facultad de suplir las demandas. La discrecionalidad de los magistrados no estaba suficientemente delineada en el derecho electoral federal de 1991 ni en el reglamento interno del TFE, y los magistrados intentaron sin éxito ejercer dicha autoridad desde 1991, pero ésta no se introdujo sino hasta 1994.⁵⁷ En efecto, el debate judicial más importante de los juicios electorales de 1991 surgió a raíz del voto particular que presentó en nueve ocasiones el magistrado Javier Patiño Camarena, con él pedía que se ampliara el rango de pruebas admisibles. Patiño Camarena argumentaba que los magistrados debían poder comparar el número de boletas contabilizadas antes del inicio del proceso electoral contra la suma de las que fueran "votos válidos" y "sobrantes en blanco", al cierre de las casillas.⁵⁸ La pretensión de Patiño Camarena de ampliar el rango de pruebas admisibles más allá de lo que el actor presentara formalmente constituye el intento más sólido que se haya hecho por ampliar las facultades de los magistrados.

La suplencia de la queja no se practicó en 1988 ni en 1991, pero se volvió lugar común en 1994, cuando tres formas de discrecionalidad de los magistrados se hicieron cotidianas, a saber, la consideración del escri-

⁵⁶ Entrevistas a Víctor García Moreno, magistrado suplente del Tribunal Federal Electoral, 11 de diciembre de 1995 y 28 de mayo de 1998, ciudad de México.

⁵⁷ En la sentencia SG-015/91 se estableció que la suplencia de la queja sería necesaria si la demanda hubiera de ser considerada en el fondo, pero que ese "tribunal no puede llevar a cabo tal actividad". Esto contrasta de manera tajante con otras resoluciones, como la ST-003/91, en la que los magistrados consideraron la declaración bajo protesta como parte de las evidencias presentadas; la SC-048/91, en la que añadieron las "actas de cómputos incompletas" a los otros agravios de la demanda, al observar espacios en blanco en las actas oficiales de las casillas; la SC-033/91, en la que el cargo por "actas de cómputo incompletas" se sumó al cómputo distrital de votos, y la SC-105/91, en la que los magistrados reorganizaron los argumentos del actor para mejorar el caso presentado.

⁵⁸ En los casos de mi muestra, el voto particular se emitió en los expedientes SC-047/91, SC-071/91, SC-111/91 y SC-117/91. En 1994, este criterio se adoptó como jurisprudencia cuando lo aplicó el magistrado José Luis de la Peza en el caso SC-180/94.

to de protesta inicial⁵⁹ y de la propia demanda formal cuando la última esté incompleta y pueda ser complementada por el primero;⁶⁰ la reformulación de las violaciones que alegan los recurrentes para que “coincidan” más con las pruebas presentadas por la “suplencia de la queja”,⁶¹ y en casos más extremos, la “adición” de agravios a la demanda cuando, durante la inspección de las pruebas presentadas, los magistrados descubran otras irregularidades.⁶² Aún se debate acaloradamente si los escritos de protesta deben considerarse material probatorio y, de igual forma, aún es objeto de polémicas la jurisprudencia 29, que estipulaba que el TFE debía “tomar en consideración todos los documentos de la demanda del actor”, y agotar de esa manera el “principio de exhaustividad” para la elaboración de las sentencias. Sin embargo, cuando la exhaustividad judicial dio por resultado la anulación de más urnas de las que el actor había solicitado (con un efecto adverso para él), éste presentó el caso ante el Tribunal de Apelación del TFE, que revocó el fallo anterior e insistió en que tal discrecionalidad en la “suplencia de la queja” no era legal.⁶³

La tercera facultad importante que las reformas de 1994 otorgaron a los magistrados fue la posibilidad de aceptar pruebas privadas (otras evidencias los documentos expedidos por servidores públicos en el ejercicio regular de sus funciones), tales como pruebas técnicas (reproducciones de imágenes y sonido, etc.), pero sujetas a la discrecionalidad de los magistrados.⁶⁴ Las pruebas técnicas se admitían siempre que complementa-

⁵⁹ El escrito de protesta, requisito de procedibilidad de una demanda, es un informe inicial de las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral, que el representante del partido que presenció la violación alegada presenta dentro del plazo de 24 horas.

⁶⁰ El caso ST-003/94 ofrece un ejemplo del recurso al escrito de protesta.

⁶¹ En el caso SC-105/94 los magistrados reorganizaron los argumentos del actor de una forma más aceptable.

⁶² La “suplencia del agravio” más común es la relativa a dejar espacios en blanco en las actas de votación oficiales. En los casos SC-048/94 y SC-033/94, los magistrados sumaron este agravio a otros que alegaba el actor. En 1997 el caso más polémico fue la suplencia en el expediente SG/29/97, en el que se revocó la victoria del PRD en favor del PRI, hasta que esa sentencia fue a su vez revocada en el recurso de apelación REC-65/97. Los magistrados determinaron que sus facultades para llevar a cabo la suplencia de la queja tenían límites; la suplencia debía integrarse a las causas de nulidad ya invocadas por el actor en la demanda. Por ejemplo, si el actor alegaba la no elegibilidad de un candidato, el Tribunal Electoral no estaba justificado para suplir “espacios en blanco en las actas de votación”, pues ello corresponde a la causa de nulidad por “error en el cómputo de los votos”. Entrevista a Rebollo Fernández, *cit.*

⁶³ Véase el caso SX-274/94.

⁶⁴ Más específicamente, en 1988 y 1991 sólo se admitían pruebas “públicas”. En 1994 y 1997 se aceptaban pruebas “instrumentales” y pruebas “presuncionales”, pero esto de-

ran otro tipo de pruebas más “directamente admisibles”,⁶⁵ categoría que seguía estando limitada a los documentos públicos (aquellos expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio regular de sus funciones o notariados).⁶⁶ En 1994, 5 de 13% de las pruebas técnicas exhibidas de mi muestra se tomó en consideración para las resoluciones del TFE, mientras que en 1997 sólo en dos de seis casos los magistrados consideraron las fotografías, videos y grabaciones de audio que se presentaron. Aun cuando la presentación y consideración de las evidencias técnicas se hacía cada vez más común, solamente tuvieron un efecto decisivo en los resultados de dos casos, ambos de 1994.⁶⁷ En efecto, las formalidades que se requieren para la presentación de evidencias técnicas son una de las varias formalidades procedimentales que ponen trabas a la presentación de evidencias y, en términos generales, la preparación de la demanda del actor. Otros obstáculos permanentes que enfrentan los partidos actores son el requisito de que los documentos privados estén notariados para que puedan calificar como evidencias, y la falta de disposición del Tribunal Electoral para aceptar testimonios o evidencias “privadas”, cualquiera que sea su fuente, así sea de funcionarios de casilla o de representantes de los diferentes partidos.

En resumen, el proceso de solución de controversias electorales de 1997 fue un revés contra los peleados triunfos que lograran los magistrados en 1994, al restringir su autoridad para “suplir la queja” mediante una jurisprudencia regresiva que, en contradicción con la política de 1994, estipuló que los “espacios en blanco” en las actas no constituirían por sí mismos causa suficiente para anular los votos.⁶⁸ Las funciones del Tribu-

pendía solamente de la interpretación que hicieran los magistrados de las documentales públicas. En 1997 teóricamente se aceptaron por primera vez las pruebas “privadas” (cualquier documento no público que presentara el actor, incluidas las periciales, testimoniales, confesionales, etcétera), pero rara vez se aceptaban en la práctica.

⁶⁵ Yolli García Álvarez, “Pruebas técnicas”, mimeo., México, Tribunal Federal Electoral, 1994, p. 6.

⁶⁶ Los partidos actores presentaron pruebas técnicas antes de las reformas de 1993, pero no debían ser tomadas en consideración. Ninguna de las siete pruebas técnicas que se presentaron en 1991 fue tomada en consideración para la sentencia, pero una de las dos presentadas en 1988 sí se mencionó en el fallo. No parece haber habido ningún tipo de actitud partidista en la aceptación de esta clase de pruebas, excepto quizás en 1988, cuando el PRI presentó fotografías que los magistrados sí tomaron en consideración.

⁶⁷ Los casos SG-39/94 y SG-42/94 son ejemplo de aquellos en los que se prestó mucha importancia a las pruebas técnicas.

⁶⁸ Jurisprudencia 8/97, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Informe anual 1996-1997”, mimeo., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tercera época, 1997, p. 138.

nal de Apelación, que en 1994 se limitaba en gran medida a ratificar las sentencias dictadas por los tribunales inferiores, también tuvieron un giro radical en 1997. Los representantes del PRD, que “perdieron” una elección y ganaron otra en el Tribunal de Apelación debido a las nuevas limitaciones impuestas a la discrecionalidad de las salas inferiores, no sólo no objetaron la actuación del primero, sino que aplaudieron el nuevo rigor que éste aplicó, y afirmaron que tal inflexibilidad por parte de verdaderas autoridades juridico-electtorales era la única vía para establecer normas objetivas.⁶⁹ Los nuevos juristas electtorales del PRD llegaron incluso a desacreditar las antiguas estrategias políticas, que apenas en 1994 invocaban, cuando el PRD intentó sabotear el proceso electoral en su conjunto. ¿Por qué experimentó semejante giro la anterior intransigencia del otrora partido opositor enemigo del régimen?

LA SINUOSA EVOLUCIÓN DE LA OBSERVANCIA DEL PRD ANTE LOS TRIBUNALES ELECTTORALES

Salvo por la notable excepción del PRD en 1994, el aumento de la discrecionalidad de los magistrados que se dio después de 1988 fue aparejado de una enorme mejoría en la calidad de los recursos que interpusieron los partidos. Si, en 1991, 79% de las casillas de mi muestra se descalificó por cuestiones puramente procedimentales,⁷⁰ en 1997 la cifra disminuyó a

⁶⁹ Entrevistas a Fernando Vargas Manríquez, asesor jurídico del PRD, 17 de enero de 1998, ciudad de México, y a Lorena Villavicencio, representante del PRD ante el Instituto Federal Electoral, 27 de agosto de 1996 y 17 de enero de 1998, ciudad de México.

Los militantes del PRD sí expresaron su desacuerdo con dos recursos de apelación contra otras tantas resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), en el periodo previo a las elecciones. La primera resolución estipulaba que el gobierno debía interrumpir los trabajos de obras públicas 30 días antes de la elección a fin de que no se utilizaran como promoción de campaña electoral en la entidad del partido en el poder. La otra decisión polémica del IFE, que revocó el TEPJF, se refería a la creación en el Instituto de una comisión de vigilancia que investigara las quejas sobre presión ejercida en el electorado y el uso indebido de recursos públicos con fines electtorales. Ésta fue la primera ocasión en que el Tribunal Federal revocó resoluciones importantes del IFE.

⁷⁰ Incluyen las demandas que fueron desechadas, sobreesidas, acumuladas, archivadas y “tenidas por no interpuestas”. Aunque las definiciones legales de estas acciones varían ligeramente, todas ellas tienen el efecto práctico de detener la continuación del juicio por razones procesales (es decir, razones que no tienen que ver con el fondo del asunto). Los asuntos que se estudian en el fondo y se declaran “infundados”, cuando menos son objeto de un examen completo y, si bien pueden ser rechazados por falta de elementos probatorios, falta de argumentación, etcétera, al menos alcanzan la etapa de “estudio en el fondo”.

47%,⁷¹ y en 1988 las demandas desechadas fueron más deficientes que las que se interpusieron en procesos posteriores. Por ejemplo, más de la mitad de las 12 demandas que en 1988 interpuso un actor no autorizado iban firmadas por el propio candidato perdedor y no por el representante del partido, pero en 1991 los partidos rara vez cometieron ese error. Asimismo, un gran número de los recursos interpuestos en 1988 no tenían "formalidad" judicial, se interpusieron extemporáneamente o se rechazaron por no especificar la elección que impugnaban (cuadro 4).

En 1997 los errores en las demandas fueron menos graves y consistieron en que éstas no iban acompañadas del escrito de protesta correspondiente, alegaban irregularidades que no correspondían al recurso de inconformidad interpuesto (como el "rasuramiento" de la lista nominal, anomalías en el número de boletas impresas, etcétera) o no constituían causales de nulidad.

En resumen, la observancia por los partidos políticos de los requisitos legales para interponer demandas mejoró notablemente. El porcentaje de recursos que carecieron de formalidad judicial, que se interpusieron extemporáneamente o que no llevaban la firma del actor disminuyó en forma considerable y el porcentaje de casos "fundados" fue mayor en cada proceso electoral. En efecto, el porcentaje de demandas en las que cuando menos una casilla obtuvo un veredicto "fundado" aumentó de 22 en 1991 a 58 en 1997 y, en términos de casillas, el porcentaje de las impugnadas y anuladas subió de menos de 1 en 1991 a 11 en 1997 (cuadro 5).

Al desagregarlas por partido, las sentencias que se pronunciaron en cada proceso son aún más reveladoras. Antes de 1997, el PAN y el PRD fueron los que interpusieron la mayoría de las demandas; en 1991 y 1994 la suma de ambos representó más de 85% de ellas. Sin embargo, en 1997 el PRI tomó el lugar del PRD como el demandante más frecuente, al haber presentado 43% de las demandas, mientras que al PRD correspondió 41% y al PAN 13%. El cuadro 5 también muestra que el PAN, conocido durante más de 60 años como el partido de los abogados y de los defensores más férreos del "Estado de derecho" regularizado, alcanzó un porcentaje mucho más alto de sentencias fundadas (cuando menos una casilla anulada

⁷¹ El 42% de 1988 no se consideró aquí, pues los magistrados admitieron que en ese año se actuó con mucha flexibilidad, dado que fue la primera vez que se exigió a los partidos que presentaran ese tipo de recurso. Los recursos que hubieran debido ser desechados se resolvieron como "infundados", aunque luego de un estudio en el fondo, lo que produjo la tasa más alta de casos infundados (81%) de los cuatro procesos electorales que analizo en mi muestra. Tal flexibilidad (que acuñó Ojeste Martínez Porcayo como la doctrina de *in dubio pro partido* o "en caso de duda tiene razón el partido político actor") no se aplicó para los recurrentes de 1991.

CUADRO 4
Causales de desechamiento invocadas por los jueces instructores o magistrados

<i>Causal de desechamiento</i>	<i>1998 Número</i>	<i>N = 64 %</i>	<i>1991 Número</i>	<i>N = 97 %</i>	<i>1994 Número</i>	<i>N = 164 %</i>	<i>1997 Número</i>	<i>N = 35 %</i>
Falta de personalidad jurídica del actor	12	19	9	9	4	2	2	6
Presentado por el candidato, no por el representante del partido	7	11	1	1	1	1	0	0
Falta de firma del actor en el recurso	0	0	2	2	11	7	3	9
Recurso interpuesto extemporáneamente	6	9	47	48	28	17	6	17
Falta de pruebas	10	16	26	27	6	4	0	0
No se presentó el escrito de protesta	42	66	46	47	78	48	20	57
Falta de agravios en forma y/o tiempo	3	5	25	26	7	4	2	6
Recurso presentado ante autoridad incompetente	1	2	36	37	20	12	0	0
No señala la elección que se impugna	5	8	5	5	0	0	0	0
Combate actos no recurribles	3	5	22	23	9	5	12	34
Impugna casillas inexistentes o no protestadas	0	0	5	5	15	9	6	17
Impugna casillas "especiales" incontrovertibles	0	0	6	6	14	9	0	0
Impugna más de una elección	0	0	4	4	1	1	1	3
Escritos de protesta no congruentes con la demanda	0	0	0	0	0	0	0	0
El consejo electoral acordó no abrir el paquete electoral	0	0	0	0	0	0	0	0
No se citó la causal de nulidad		2	2	2	0	0	0	0
No se citó la causal de desechamiento	0	0	0	0	0	0	0	0
No especificó los agravios	0	0	7	7	2	0	0	0
"Notoriamente frívolo"/ no existe demanda	7	11	1	1	0	0	0	0
El recurrente malinterpreta los hechos	1	2	2	2	0	0	0	0
El recurrente desistió	0	0	1	1	0	0	3	9
Número de causales de desechamiento	98		242		196		55	
Desechamientos por caso (promedio)	1.5		2.5		1.2		1.6	

N= muestra de 25% de todos los recursos de inconformidad interpuestos el "día de la elección".

Nota: a partir de 1997, el magistrado ponente se encargó de cumplir este papel; los jueces ya no existían.

Fuente: revisión de demandas interpuestas conducida por el autor, con la ayuda de estudiantes de derecho como asistentes de investigación.

en 83% de las demandas que interpuso en 1997) que el PRI (55% en 1997) y el PRD (37% en 1997). Antes de 1997, el PRI presentó muy pocas demandas y, de los dos partidos de oposición, el PAN tuvo reiteradamente un porcentaje más alto de casos fundados que el PRD.

Fue el PAN el que presionó para que el Tribunal Federal Electoral se incorporara al Poder Judicial de la Federación y se convirtiera en un tribunal de apelaciones para resolver los casos conflictivos que se generaran en los tribunales electorales estatales. El PAN quedó satisfecho con las reformas de 1996 y sus dirigentes sintetizaban las deficiencias de la justicia electoral, especialmente con las nuevas reformas, como “un problema no de las instituciones sino de la gente que las dirige”.⁷² Pero el PAN recibía también los beneficios de sus relaciones amistosas con el PRI-gobierno y de un grupo de “defensa del voto” poselectoral, integrado por expertos en derecho electoral, conocidos como los “paracaidistas”, quienes capacitaban a los abogados locales y supervisaban el llenado de las formas de demanda poselectoral en todo el país. Además, cuando el resto fallaba, el PAN de principios de los noventa contaba con un negociador de “concertaciones” que tenía vínculos estrechos con la Secretaría de Gobernación, con la sede federal del PRI e incluso con el presidente, y quien era conocido por ser un negociador duro en la mesa de transacción poselectoral.⁷³

Por el contrario, los militantes del PRD, un partido en cuyas bases estaban más las masas y con una composición de campesinos y trabajadores, más que de abogados, expresaban recelo respecto a la incorporación del TFE a la Suprema Corte, pues consideraban que la instancia popular más accesible a la cual debía “adherirse” jurisdiccionalmente el tribunal eran los tribunales federales colegiados de circuito, que se especializan en simplificar las leyes a un mínimo denominador común y se encuentran en todas las ciudades más importantes.⁷⁴ Los dirigentes del PRD manifestaron muchas reservas respecto de los excesos procedimentales del TFE. Una de ellas era que el hecho de que sólo existieran cinco circuitos hacía que la justicia resultara tanto física como formalmente inaccesible y, otra, que el estrecho margen de tiempo para poder interponer las demandas y los es-

⁷² Cita de la declaración del legislador panista Fernando Pérez Noriega, quien dijo que el PAN se sentía satisfecho de que, con las reformas de 1996, el juego electoral se hubiera equilibrado.

⁷³ Diego Fernández de Cevallos, el negociador, recibió como premio ser nombrado candidato del PAN para las elecciones presidenciales de 1994.

⁷⁴ Entrevista a Samuel del Villar, secretario de Asuntos Jurídicos del PRD, 18 de abril de 1996, ciudad de México.

CUADRO 5
Resoluciones del Tribunal Electoral por partido y año
medidas como porcentaje de los casos presentados

Partido recurrente	1988			1991			1994			1997						
	N	Desechado	Infundado	Fundado	N	Desechado	Infundado	Fundado	N	Desechado	Infundado	Fundado				
PAN	46	39	70	17	64	89	47	22	35	65	71	43	6	33	50	83
PRD	68	54	76	6	32	88	28	16	225	50	68	17	19	84	47	37
PRI	21	24	90	33	4	50	50	4	50	4	25	0	20	70	55	55
Otros	8	50	88	0	11	90	36	0	41	44	59	0	1	0	100	0
Promedio		42	81	14		79	40	22		52	56	15		47	63	58

N= muestra de 25% de todos los recursos de inconformidad interpuestos el "día de la elección".

Medidas como porcentaje de casillas anuladas

Partido recurrente	Casillas impugnadas en 1988			Casillas impugnadas en 1991			Casillas impugnadas en 1994			Casillas impugnadas en 1997		
	Total	Fundados	%	Total	Fundados	%	Total	Fundados	%	Total	Fundados	%
PAN	1 524	97	6	2 476	77	3	2 147	232	11	392	120	31
PRD	1 541	16	1	1 013	18	2	56 376	533	1	799	75	9
PRI	1 203	35	3	148	19	13	19	0	0	1281	85	7
Otro	435	0	0	147	2	1	738	0	0	62	0	0
Total	4 703	148	3	3 784	116	0	59 280	765	1	2 534	280	11

N= Muestra de 25% de todos los recursos de inconformidad interpuestos el "día de la elección".

Nota: la muestra consiste en 143 casos en 1980; 110 casos en 1991; 305 casos en 1994, y 46 casos en 1997. Las cifras del primer cuadro no coinciden precisamente con las del Tribunal Electoral porque éste, en sus memorias, sólo asigna una resolución a cada caso, que corresponde al efecto más relevante del mismo. Por ejemplo, si en un recurso que abarca 100 casillas, uno es fundado, 34 son infundados y 65 se desechan, la resolución dirá "parcialmente fundado". Mi sistema de recuento incluiría una entrada para cada caso fundado, infundado y desechado. El segundo es más preciso porque desagrega por casillas (aquí mis resultados corresponden, con un margen de error de 5%, con los del Tribunal Federal. En este cuadro, cada casilla o "sección de casilla" de manera independiente, pues casi todas están divididas en tres partes: la central, la "básica" y la "contigua". Contar las casillas impugnadas sin repetir las que se mencionan más de una vez en el recurso fue una tarea difícil que, de hecho, consumió la mayor parte del análisis de cada recurso.

Fuente: Revisión de demandas interpuestas conducida por el autor, con la ayuda de estudiantes de derecho como asistentes de investigación.

critos de protesta (que los representantes de los partidos deben presentar en las casillas el mismo día de la elección) generaba una carga excesiva sobre el escaso número de representantes del PRD que tenían capacidad jurídica para hacerlo. Por otra parte, decían, una vez que se abre un caso el recurrente no tiene oportunidad de responder a las pruebas presentadas por la autoridad o por el partido tercero interesado (el partido ganador cuya victoria se impugna). A diferencia de sus predecesores, en 1997 los estrategas del PRD observaron las normas del TFE, al admitir que era suya la responsabilidad de garantizar que los militantes del partido que tuvieran demandas legítimas contaran con los recursos y la capacitación necesaria para presentarlas. En 1994 el PRD no asumió esa responsabilidad y las autoridades electorales judiciales, así como un número considerable de disidentes dentro del partido, lo acusaron de dañar la credibilidad del proceso de resolución de controversias electorales.⁷⁵

En 1994, para manifestar su descontento con el proceso en su conjunto, el PRD presentó cientos de fotocopias de una demanda "machote", en la que se impugnaba la imparcialidad del padrón electoral.⁷⁶ Los magistrados se negaron a responder a cientos de páginas de alegatos que ya se habían analizado en una demanda preelectoral que apelaba un fallo del Consejo General del IFE en esa misma materia. Los estrategas del PRD afirmaron que su intención no había sido sabotear el proceso judicial, "saturando" al Tribunal con cientos de formatos preelaborados —que en la mayoría de los casos no ofrecían pruebas adicionales a las ya presentadas en el caso preelectoral—, sino que sólo habían enviado la demanda sobre el "rasuramiento del padrón" a las organizaciones locales para que les sirviera de guía para llenar las formas de demanda poselectoral.⁷⁷ Pero, de ser eso cierto, la orientación que se brindó a los miembros locales del partido fue muy deficiente, pues

⁷⁵ *Ibid.* entrevistas a Juan Romero, secretario adjunto de Asuntos Jurídicos del PRD, 30 de abril de 1996, y a José Luis Tuñón, subsecretario de Asuntos Jurídicos del PRD, 23 de marzo de 1996, ciudad de México.

⁷⁶ Más específicamente, la demanda acusaba al IFE de haber "rasurado" del padrón electoral los nombres de simpatizantes del PRD y de haber facilitado que los simpatizantes del PRI votaran varias veces (al otorgar credenciales de elector con fotografía, con distintos nombres, a una misma persona, etcétera). La demanda acusaba que la elaboración del padrón era sesgada y que su auditor externo también tenía ciertos intereses. El veredicto de los magistrados del TFE determinó que las demandas fotocopiadas eran "infundadas", a menos que fueran acompañadas de una acusación concreta de fraude cometido el día de la elección. Los magistrados argumentaron en sus sentencias que el agravio del PRD sobre el "rasuramiento del padrón" había sido plenamente estudiado y contestado por la vía apropiada, a saber, un recurso de apelación en contra del IFE (RA-400/94).

⁷⁷ Entrevista a Tuñón, *cit.*

sólo dos de las 80 demandas “machote” de “rasuramiento del padrón” que aparecen en mi muestra fueron declaradas “fundadas” para algunas casillas y, en ambos casos, no fue la fotocopia la que se declaró válida, sino las nuevas demandas específicas que se anexaron al formato preelaborado. Además de las demandas “machote” sobre el “rasuramiento del padrón”, en 1994 el PRD interpuso cuando menos otras cuatro demandas prefabricadas, al menos una docena de veces, lo que elevó el porcentaje de “machotes” que interpuso el PRD (como porcentaje del total de demandas presentadas) a la enorme cifra de 72 % (cuadro 6).

El cuadro 6 muestra que el PAN, que en 1991 experimentó sin mucho éxito con los “machotes”, en 1994 abandonó casi por completo esa práctica y no presentó uno solo en 1997 (lo que explica en parte el alto porcentaje de casos “fundados” que obtuvo). También el PRD, en 1997, presentó menos de la mitad de demandas “machote” y formuló sus alegatos de manera más específica que en 1994, cuando interpuso demandas “ciegas” prefabricadas que llegaban a abarcar cientos de casillas sobre un solo asunto. Esto dio por resultado una gran mejoría en las tasas de anulación y en la disminución de interposición de demandas frívolas. El torrente de “machotes” elevó artificialmente el número de demandas que se presentaron en 1994 y, por ende, la carga de trabajo del Tribunal Electoral, así como el costo para los contribuyentes.⁷⁸ Ese frenesí de 1994 por interponer recursos se hace patente al observar la reducción en seis veces que experimentó el número total de demandas de inconformidad, el cual bajó de 1 232 en 1994 a 194 en 1997.⁷⁹ En suma, cerca de 65% de los recursos poselectorales de 1994 fueron demandas “machote”, que en su mayoría sólo consistían en el formato preelaborado, aunque cientos de ellas también presentaban otros alegatos “acondicionados”.

Los juristas del PRD insistían en que no interpusieron demandas “machote” sólo para agotar las opciones judiciales y justificar las manifes-

⁷⁸ Aunque no se conoce el costo exacto de los comicios de 1994, el de las elecciones intermedias de 1997, que fueron “más baratas”, se ha estimado en 860 000 000 de dólares (casi diez por ciudadano), incluidos todos los gastos administrativos y el financiamiento público para los partidos políticos. Se estima que, entre 1990 y 1994, el gobierno mexicano gastó 4 000 000 000 de dólares en la administración de las elecciones. Véase *The Carter Center Delegation to Observe the July 6, 1997 Elections in Mexico* (Carter Center Working Papers), Atlanta, The Carter Center of Emory University, 1997, p. 18.

⁷⁹ Es obvio que otra razón por la que se interpusieron menos demandas en 1997 fue porque ese año no se celebraron elecciones presidenciales y el interés general fue menor. Sin embargo, este factor no explica por sí sólo la diferencia. En 1991, año en el que también hubo elecciones intermedias, se presentaron 465 recursos de inconformidad.

taciones y marchas en las calles, la toma de edificios y otras tácticas de presión poselectoral.⁸⁰ Admitían que esas estrategias eran contrarias al propósito de los escritos de protesta y otras formalidades procedimentales cuya finalidad es hacer que resulte más costoso interponer demandas frívolas. Sin embargo, después de 1994 afirmaban que la eliminación de tales barreras daría un mayor acceso a la justicia electoral y reduciría los trámites burocráticos tanto para los partidos políticos como para las autoridades electorales. Pero, dado que las resoluciones que tomó el Tribunal Electoral en 1997 no hicieron sino alejar aún más el proceso de su ideal de "acceso a la justicia", ¿por qué entonces el PRD las suscribió?

El subterfugio electoral del PRD de 1994 resulta más comprensible si se ve como el canto del cisne de la facción radical, antigobiernista del partido, dirigida por Cárdenas y su asesor jurídico, Samuel del Villar (ahora procurador general de la ciudad de México). En 1994, el equipo de Cárdenas quería hacer una "acusación" retroactiva al PRI-gobierno por el fraude electoral de 1988. En la campaña para las elecciones de 1994, Cárdenas se negó abiertamente a respaldar las reformas electorales que aprobó el ala

CUADRO 6
Recursos "machote" por partido y año

Recurrente	1998	N=143	1991	N=110	1994	N=305	1997	N=46
	Machotes/ Núm. total	% de recursos	Machotes/ Núm. total	% de recursos	Machotes/ Núm. total	% de recursos	Machotes/ Núm. total	% de recursos
PAN	2/46	4	39/64	61	6/35	17	0/6	0
PRD (coalición) FDN	15/68	22	15/32	47	163/225	72	6/19	32
PRI	2/21	10	2/4	50	2/4	50	3/20	15
Otros	1/8	13	1/11	9	25/41	61	1/1	100

N= muestra de 25% de todos los recursos de inconformidad interpuestos el "día de la elección".

Nota: si bien era imposible identificar una demanda "machote" desde la primera vez, cuando el asistente de investigación identificaba un segundo ejemplar del formato notificaba al resto del grupo las características del mismo para que todos lo detectáramos. En 1994 se identificaron seis formatos "machote", mientras que en otros procesos sólo se encontraron dos o tres formatos comunes. Una vez que se detectaban dos recursos idénticos, todas las ocurrencias de ese formato se clasificaron como "machotes".

Fuente: revisión de demandas interpuestas conducida por el autor, con la ayuda de estudiantes de derecho como asistentes de investigación.

⁸⁰ Entrevistas a Del Villar, Romero y Tuñón, *cit.*

moderada de su partido (dirigida por el comité del partido en el Congreso), y argumentó: “eso traicionaría mis convicciones, al atarnos las manos y quitarnos la posibilidad de denunciar los resultados fraudulentos que podrían resultar de una elección corrupta”.⁸¹ En 1994 el airado populista convocó a sus seguidores a que llenaran el zócalo, como ocurrió en 1988, cuando el apoyo popular podía expresarse directamente en manifestaciones poselectorales, aunque el fraude impidiera que éste se tradujera en resultados electorales oficiales. Además, Cárdenas exigió la renuncia del presidente Zedillo y la integración de un “gobierno de salvación nacional”, y se negó a aceptar el triste tercer lugar que obtuvo, un pálido eco de su cerrada y cuestionable derrota de 1988. Pero, a mediados de 1995, la dirigencia nacional del PRD firmó una estrategia de reconciliación con Zedillo y el PRI-gobierno y repudió el extremismo de Cárdenas, que respondía mejor a la intransigencia de los años de Salinas. En las elecciones intermedias de 1997 el grupo moderado del PRD ya tenía el control de la estrategia electoral e incluso logró darle una nueva imagen a Cárdenas, a tiempo para las elecciones a la gubernatura de la ciudad de México.

LA INCONGRUENCIA ENTRE LA AUTONOMÍA DEL TFE Y LA OBSERVANCIA DEL PRD

Si los partidos políticos son los árbitros últimos de la justicia electoral, su grado de colaboración con este sistema tendría que ser el parámetro para determinar si aquella en verdad funciona. El mejor medio para evaluar la opinión que los partidos tienen del régimen de tribunales electorales es examinar la postura de los de oposición, principalmente el PAN y el PRD, los cuales han criticado severamente la larga tradición mexicana del fraude electoral. Pero, pese a sus muchas y severas recriminaciones, ambos partidos sucumbieron ante las ofertas del PRI-gobierno de aceptar “pactos” políticos poselectorales. Podemos ver muchas evidencias de este tipo de “concertaciones” en el nombramiento por el PRI-gobierno de seis gobernadores interinos (incluido uno del PAN) y de alcaldes panistas en varias de las más grandes ciudades mexicanas, así como en la creación de cerca de 100 alcaldías plurales, sólo desde 1988, para controlar las localidades conflictivas en donde las manifestaciones de la oposición impiden que tomen posesión los alcaldes electos del PRI. Estos pactos se hacen con

⁸¹ Adolfo Aguilar Zinser, *¡Vamos a ganar! La pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*, México, Océano, 1995, p. 276.

la Secretaría de Gobernación, el brazo del Ejecutivo que es responsable de mantener la paz entre los partidos políticos, como parte de su mandato legal de preservar la seguridad interna. Este tipo de negociaciones es muy novedoso. Desde que se promulgó la Constitución de 1917, se han registrado cientos de violaciones federales a los derechos de los estados, incluidas numerosas intervenciones para resolver conflictos poselectorales y otras crisis políticas por medio de negociaciones con la oposición.⁸² También son notorias las intervenciones en las elecciones federales, aunque menos obvias, por lo pronto hasta 1988.

A partir de que se crearon los tribunales electorales en el ámbito estatal y nacional, los partidos los han utilizado cada día más como parte de una estrategia poselectoral más refinada. Durante los años de transición de principios de los noventa, los líderes de los partidos de oposición veían los tribunales electorales como otra mesa de negociación para obtener curules, más que como el "fin" de la justicia electoral en sí misma. Ésta fue, sin duda, la táctica que empleó el PRD en 1994. Pero que, a partir de 1997, hasta el partido menos apegado a la legalidad (PRD) haya recurrido al Tribunal Electoral para conseguir sus propósitos es un hecho crucial para la credibilidad del régimen de justicia electoral mexicano. Pero, ¿por qué el PRD no confió en el régimen federal de justicia electoral de 1994, cuando el Tribunal Electoral demostró que en verdad era independiente del PRI-gobierno?

Cuando, en 1996, los tribunales electorales se integraron al Poder Judicial, se crearon nuevos incentivos para promover la carrera de los magistrados electorales, por medio de dichos tribunales, que no existían cuando el "solitario" Tribunal Electoral era autónomo del Poder Judicial. Estas presiones fueron evidentes en 1997, cuando el Tribunal de Apelación desestimó todas las sentencias importantes de las salas inferiores y rechazó la jurisprudencia más importante de 1994, que anuló las capacidades de discrecionalidad con las que antes contaban los magistrados. Algunos antiguos funcionarios del TFE incluso han afirmado que en 1994 éste ignoró las fuertes presiones políticas de parte de los gobernadores para que no anulara las elecciones del Congreso en favor del PRD, lo cual hizo en nombre de la justicia. Schleske Tiburcio, quien sirvió en el TFE de Jalapa, perteneciente a la Sala de Veracruz, negó que hubiera habido presiones directas para que se dictaran fallos favorables al PRI, aunque sí

⁸² Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 155-232; Adriana Amezcuva y Juan E. Pardinas, *Todos los gobernadores del presidente*, México, Grijalbo, 1997, pp. 24-27.

pensaba que tal vez fuera más que una coincidencia el hecho de que sólo se ratificara a uno de los magistrados del tribunal de Jalapa, mediante los procedimientos de nominación de la Suprema Corte. "Nadie nos presionaba, ni siquiera el presidente del tribunal, en cuanto al dictamen de nuestros fallos. Pero, tal vez, el hecho de que no ratificaran nuestro cargo en el tribunal fue un 'castigo' por no fallar en favor de un determinado grupo."⁸³ Se ha afirmado que, con la sustitución de varios antiguos magistrados por funcionarios del Poder Judicial, habrá más presiones sobre estos magistrados de carrera para que sean complacientes con los jueces de la Suprema Corte y el Senado dominado por el PRI. Según esta lógica, es posible que el ascenso en 1995 de dos funcionarios de carrera del Tribunal Federal, quienes accedieron a la Suprema Corte directamente desde el Tribunal de Apelación del TFE, haya alterado las expectativas de los magistrados respecto de su carrera.⁸⁴

El Tribunal de Apelación del TEPJF revocó los tres casos que modificaban los resultados electorales. Los recursos SX-28/97 (del PAN) y SX-29/97 (del PRD), en los que se impugnaba la victoria del PRI en el distrito III de Chiapas, se revocaron cuando el Tribunal de Apelación determinó que la Sala de Jalapa había interpretado en forma demasiado libre la "causa genérica" para anular la elección y que las irregularidades (la no instalación de 19% de las casillas en el distrito) no eran determinantes, dado el amplio margen de victoria del PRI y el hecho de que tales irregularidades no rebasaban el 20% requerido para anular la elección. Sin embargo, este fallo suscitó muchas polémicas, pues se consideraba que 75% del abstencionismo había sido provocado por el temor que había en todo el distrito, núcleo de las actividades del movimiento guerrillero

⁸³ Entrevista a Jorge Schleske Tiburcio, 30 de abril de 1998, *cit.*

⁸⁴ El hecho de que, de los 11 jueces de la Suprema Corte que se designaron en 1995, dos fueran jueces federales de carrera del Tribunal de Apelación parece haber hecho que se viera el TFE como trampolín hacia la Suprema Corte. Sin embargo, ciertos antiguos magistrados del Tribunal Electoral comentaron de manera confidencial que en su opinión era una situación excepcional el que el tribunal ofreciera a esos dos magistrados una plataforma pública en el momento en que se estaba reformando la Suprema Corte (y se eligieran nueve miembros nuevos), pero que ambos ya estaban altamente calificados para servir en la Suprema Corte mucho antes de que asumieran sus cargos en el Tribunal Electoral. No obstante, es posible que la idea de que un servicio leal al TFE pueda ser recompensado con un rápido ascenso profesional haya alterado levemente las tendencias en el tribunal. Esta hipótesis no está plenamente comprobada y podría ser refutada más adelante, si disminuye el número de jueces federales que se designen a la Suprema Corte mientras sirven en el Tribunal Electoral o si el comportamiento en el Tribunal de Apelación retoma los patrones que tenía antes de 1997.

zapatista.⁸⁵ En la admisión de la minuta de la opinión mayoritaria, el veredicto estuvo influido por el interés lícito pero del todo político de castigar a los saboteadores encubiertos y no fomentar que se repitieran esas acciones en futuras elecciones, al “premiarlos” con la anulación de las casillas.⁸⁶ De igual forma, el Tribunal de Apelación revocó la invalidación de la victoria del PRD en favor del PRI, que dictó la Sala de Guadalajara (SG-29/97), y restauró la victoria del primero en el distrito X, con el argumento de que la Sala se había excedido en sus facultades discrecionales, pues había anulado los votos decisivos del PRD para revertir el resultado de la elección, al suplir la demanda del PRI e invalidar cerca de diez casillas (del total de las 23 anuladas en un distrito con 34 casillas), con base en que había espacios en blanco inadmisibles en las actas de cómputo distrital. La tercera y última decisión que el Tribunal de Apelación revocó fue la relativa al distrito XIV (SG15/97), en la que la Sala de Guadalajara invalidó la victoria del PAN en favor del PRI, con el argumento de que el tribunal inferior se había excedido en sus facultades discrecionales al admitir el “agravio” del PAN como un “hecho” e ignorar los errores decisivos cometidos en el cómputo de los votos.

⁸⁵ Los militantes del PRD y el PAN señalaron los peligros que encerraba la lógica de extrapolar los patrones de votación que siguió el Tribunal de Apelación, cuando determinó que, aunque se hubieran instalado todas las casillas y todos los votos hubieran sido para la oposición, de igual modo el PRI habría ganado. En particular, afirmaban que si la lógica hubiera sido distinta, se habría concluido que, si una minoría de los electores que se abstuvieron por miedo a la posible violencia en las casillas hubiera votado por el PRD, entonces el resultado habría sido diferente. Aun antes de que fuera objeto de tremendas presiones para que se pospusiera, esta elección ya resultaba problemática. Los partidos de oposición estimaron que constituyó el único caso en el que las resoluciones del Tribunal Electoral fueron inducidas por presión, en un proceso de resolución de conflictos que, por lo demás, fue “limpio” (entrevistas a Vargas Manríquez y Villavicencio, *cit.*). El fallo del Tribunal de Apelación fue de cinco contra dos y el autor del voto de la mayoría, Orozco Henríquez, admitió que la decisión del tribunal de no anular la elección tuvo en parte el propósito de garantizar que los individuos que actuaron al margen de la ley (es decir, los vándalos enmascarados que quemaron y robaron las urnas, de los que se ignoraba si estaban vinculados a algún partido o a autoridades electorales) no pudieran sabotear un proceso electoral en su propio beneficio. El magistrado dijo que, además de la evidencia legal de que el fraude era insuficiente para provocar la anulación, el tribunal consideró que anular la elección habría sentado un precedente lamentable y tal vez hubiera dado lugar a ulteriores sabotajes electorales (entrevista a José de Jesús Orozco Henríquez, magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ciudad de México, 23 de enero de 1998). En otras palabras, el veredicto se basó, cuando menos en parte, en consideraciones políticas más que estrictamente jurídicas.

⁸⁶ Entrevista a Orozco Henríquez, *cit.*

CONCLUSIONES: ¿DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA AUTONOMÍA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES?

Es claro que, en 1997, el TFE “judicializado” de México era menos autónomo —tanto en cuanto al diseño institucional como al análisis de casos— que en 1994, cuando la institución controlaba su propio presupuesto y se mantenía al margen de toda burocracia externa. El hecho de que en 1997 el PRD fuera más observante de las normas del tribunal, pese a que éste era menos autónomo, sugiere que existen factores ajenos a la autonomía institucional que son decisivos, cuando menos durante los momentos de fluctuaciones extremas que caracterizan a las transiciones democráticas. El más obvio de estos factores fue la voluntad evidente de no desvirtuar las elecciones de 1997 en las que resultó victorioso, en comparación con la extensa campaña que emprendió en 1994 para impugnar las elecciones en las que perdió. En términos más generales, el PRD transformó su estrategia en 1995, de una rígida postura antigubernista a una actitud más conciliadora, lo que preparó el terreno para que el PRI-gobierno aceptara sus victorias y se formaran las coaliciones PRD-PAN en el Congreso, que se han revelado decisivas para hacer de la Cámara de Diputados el pivote de la democratización en México.

La modificación táctica del PRD se debió a factores exógenos, más que a las relaciones estratégicas de “uno a uno” con los magistrados del Tribunal Electoral. Tal vez sus estrategias hayan cambiado después de que comprendió que inundar los tribunales con demandas “machote” no sólo no había mejorado la ya remota posibilidad de que se hiciera una movilización poselectoral en 1994, sino que también les había costado la buena voluntad de los funcionarios del TFE. Sin embargo, es más probable que la observancia de las normas electorales en 1997 por el PRD se haya debido a que no tenía ninguna razón para actuar de otra manera; al ganar más escaños de los que habían previsto, los perredistas se volvieron defensores del *statu quo* poselectoral, por cuyos intereses suele actuar la mayoría de los poderes judiciales. En efecto, los más escépticos podrían preguntarse si las tácticas del partido cambiaron efectivamente o si aceptó los veredictos del Tribunal Electoral porque la mayoría de ellos lo beneficiaban, sin importar la justicia electoral o, en relación con sus propios intereses, que se sentaran precedentes adversos. Pero con tales críticas se atribuiría una errónea ingenuidad a las estrategias del PRD, en las cuales sin duda alguna se tomaron en cuenta los beneficios y responsabilidades a largo plazo derivados de judicializar los tribunales electorales.

De manera más general, el comportamiento del PRD es indicativo de un actor político racional que vela por sus propios intereses. En los pode-

res judiciales altamente desarrollados, resulta fácil concebir que la mayoría de los actores tengan mucho interés en que se preserven las normas legales existentes y las conceptualizaciones históricamente definidas de la justicia y de cómo alcanzarla. Pero cuando dichas normas están apenas en proceso de ser definidas, la postura de los actores políticos, incluidos los partidos políticos y también los jueces, no es tan clara. Como lo señala Tate, en lo que se refiere al compromiso político con los derechos más elementales, especialmente en gobiernos que viven cambios vertiginosos, "tal vez sea más adecuado que éste se vea como el logro de los grupos de interés que consideran que los procesos mayoritarios de toma de decisiones no les son ventajosos".⁸⁷ Aun cuando Boris Yeltsin, en los años noventa, y Thomas Jefferson, en 1790, estuvieran en favor de la fuerza y autonomía del Poder Judicial, como ideal para el futuro, ambos líderes subordinaron éste a la delicada tarea de mantener a sus aliados y consolidar al mismo tiempo la transición a la democracia.⁸⁸ En términos simples, cuando aún no se han definido las normas de justicia y las virtudes de los jueces, toma muchos años elaborarlas y, por lo general, no benefician directamente a sus creadores. La creación de instancias judiciales autónomas es, ante todo, una empresa política, susceptible de caer presa de los grupos de interés y otras ramas del gobierno. En México, el PRD está consciente de esto, aunque los analistas jurídicos, instruidos en el derecho público estadounidense del siglo XX, adopten una postura normativa más optimista, que sin embargo es ajena a la realidad de los poderes judiciales de las democracias que están en proceso de conformación.⁸⁹

En la reforma electoral de 1996, los negociadores perredistas aceptaron que los tribunales electorales se integraran al Poder Judicial a condición de que las ratificaciones las hiciera la Cámara de Diputados, que era más plural, y no el Senado, y que fueran los comités de los partidos en el

⁸⁷ C. Neal, "Why the Expansion of Judicial Power?", en C. Neal Tate y Torbjörn Vallinder (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press, 1995, pp. 27-38.

⁸⁸ En 1993, Yeltsin destituyó al tribunal constitucional que había designado hacía dos años, antes que permitir que éste se aliara con sus enemigos políticos en el Parlamento. Tate y Vallinder, "Judicialization and the Future of Politics and Policy", en Tate y Vallinder, *op. cit.*, p. 524. Por su parte, Jefferson, quien tal vez hubiera deseado que la Suprema Corte fuera fuerte y autónoma, no podía manifestar sus preferencias, pues prevalecía su interés inmediato por deshacerse de los nombramientos de último momento que hiciera su predecesor y rival, John Adams, cuando estaba a punto de dejar el cargo. Véase Lee Epstein y Jack Knight, "On the Struggle for Judicial Supremacy", *Law & Society Review*, vol. 30, núm. 1, 1996, pp. 87-120.

⁸⁹ Gillman, *op. cit.*

Congreso y no los jueces de la Suprema Corte los que nominaran a los magistrados.⁹⁰ Los estrategas jurídicos del PRD desaprobaron las equívocas tácticas de 1994, que no favorecieron ni la imagen legal del partido ni su imposible causa extralegal. Más aún, insistían en que, considerando todas las recriminaciones poselectorales que hiciera, el hecho de criticar las deficiencias del Tribunal Electoral después de 1997 hubiera afectado la credibilidad de las instituciones que dignificaban *sus* victorias (sin mencionar que el Tribunal de Apelación revocó una victoria que la sala inferior había otorgado al PRI y se la restituyó al PRD).

Resulta irónico que el PRD haya observado las normas del tribunal cuando éste era más débil y en cambio se haya mostrado contrario a él cuando era más autónomo. Pero en tiempos en los que se viven cambios institucionales tan acelerados, los actores deben decidir si acatarán la institución (con lo que atarán sus propias manos a los deseos del gobierno autoritario en el poder) o bien, como Cárdenas en 1994, se mantendrán a distancia de las instituciones oficiales, con lo que se reservan el derecho *post hoc* a deslegitimarlas (en particular cuando su partido pierda). La falta de determinación de la autonomía institucional para garantizar la observancia de las normas, que se presenta durante los periodos de transición, suscita una pregunta más general sobre la eficacia de las instituciones *ombudsman* autónomas como bastiones de la democracia en los regímenes aperturistas pero autoritarios. Algunos estudiosos de la democratización, como O'Donnell,⁹¹ Smith⁹² y Valenzuela,⁹³ se han referido a los "campos de reserva" del autoritarismo en las transiciones democráticas (como la retención automática por el partido de los militares, el ARENA, de escaños *biónicos* en el Senado, durante todo el proceso de "descompresión" política de Brasil, en los años setenta). En el caso de los

⁹⁰ Según la negociadora Lorena Villavicencio, el PRD renunció a estas demandas a cambio de ciertas concesiones de parte de la derecha para que se otorgara el derecho al voto a los mexicanos que viven en el extranjero. La posibilidad de captar el voto de los millones de ciudadanos mexicanos en Estados Unidos que apoyan al PRD fue el objetivo primordial que perseguía el partido con la reforma. Entrevista a Villavicencio, 27 de agosto de 1996, *cit.*

⁹¹ Guillermo O'Donnell, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., 28 a 31 de agosto de 1997.

⁹² Peter H. Smith, "Crisis and Democracy in Latin America", *World Politics*, vol. 43, julio de 1991.

⁹³ J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.

tribunales electorales mexicanos, en 1994 ocurrió lo contrario; los tribunales electorales eran los campos de reserva de la democracia en un régimen por lo demás autoritario. Y la eficacia del Tribunal Electoral tuvo un gran costo.

La creación de tribunales electorales autónomos puede explicarse como el establecimiento de compromisos creíbles entre el PRI-gobierno y la oposición, pero tal heurística sólo explica la naturaleza de la negociación entre dos actores. Sin embargo, este tipo de “juegos” de cooperación microanalíticos resultan inapropiados en este caso, pues no toman en cuenta el contexto de la negociación. Siguiendo la línea de los investigadores que no sólo se preguntan cómo ocurre la democratización, sino también qué tan profundo llega,⁹⁴ podríamos cuestionar la validez de los tribunales electorales *ombudsman* autónomos si sus resultados están sujetos a numerosas negociaciones paralelas, basadas en las demostraciones extralegales de fuerza de los partidos de oposición para conseguir “justicia” poselectoral en el campo de juego del PRI-gobierno en el que, de otra forma, las reglas son muy desiguales. La autonomía de los tribunales es menos importante que la disposición de los partidos de oposición a confiarles su futuro. Si bien es cierto que se requiere de un cierto grado de autonomía respecto al Ejecutivo para inducir la observancia de los partidos de oposición, ésta dista mucho de ser suficiente, como lo muestra claramente el caso del PRD.

En los términos prácticos de la “ingeniería institucional”, la decisión de crear instituciones autónomas *ombudsman* o instancias judiciales más dependientes del gobierno está en que los diseñadores de las instituciones quieran obtener dividendos a corto o largo plazo. En el futuro inmediato, un *ombudsman* independiente puede sin duda brindar una mucho mayor autonomía sobre jurisdicciones muy discretas y limitadas. El inconveniente, además de los peligros que implica generalizar a partir de jurisdicciones reducidas, es que tales comisiones *ombudsman* agotan recursos vitales que pueden ser necesarios para impulsar un poder judicial débil. Más que a presupuestos e inmuebles, me refiero a los recursos de prestigio, es decir, a aquellos servidores públicos intachables del régimen cuyos nombres son necesarios para darle credibilidad. Valga insistir en la importancia que tiene el hecho de que el régimen dé fe de la seriedad de sus intenciones colocando a funcionarios de reconocido prestigio a la cabeza de las instituciones que tienen mandatos sumamente delicados —como las comi-

⁹⁴ Adam Przeworski, “Studying Democratization: Twenty Years Later”, New York University, mimeo., 1996; O'Donnell, *op. cit.*

siones de derechos humanos, los tribunales electorales y las comisiones especiales del caso Watergate. En el caso de México, la Comisión Federal Electoral permaneció acéfala durante casi un año, luego de las reformas de 1996, dado que los partidos tuvieron dificultades para encontrar un directivo intachable y apartidista. De igual forma, la batalla para nombrar en 1994 al fiscal especial del procurador general para delitos electorales resultó mucho más peleada que cualquier otro caso que haya presentado la oficina a su cargo.⁹⁵ Reservar campos para el Estado de derecho ofrece un alivio inmediato a las grandes crisis de credibilidad del régimen (como las que plantea la violación constante de los derechos humanos o el fraude electoral crónico) y para eliminar de la mesa de negociaciones los asuntos relativos a ellas en los acuerdos extralegales pactados entre el PRI-gobierno y la oposición.

La fricción de Shapiro, es decir, el mandato de los tribunales de mediar entre los intereses privados y los del gobierno, al tiempo que impone sus propios intereses, no hace sino volverse más difícil de conciliar a medida que las burocracias electorales aumentan y sus propias prerrogativas tienen un peso cada vez mayor en sus decisiones. En el proceso de democratización, los reformadores jurídicos deben ampliar continuamente las prerrogativas de los tribunales para eliminar la corrupción y aislar a los jueces de influencias externas, de tal suerte que sus veredictos se basen únicamente en consideraciones jurídicas. Sin embargo, a mayores prerrogativas mayor interés de los jueces por preservar el *statu quo* y menor su imparcialidad frente a los adversarios al régimen. La respuesta inicial de los reformadores mexicanos, a saber, fraccionar las áreas de más abuso autoritario entre varios *ombudsmen*, no ha tenido sino un éxito limitado. Como se vio en el caso de los tribunales electorales, este tipo de medidas puede establecer efectivamente salvaguardas dentro de sus áreas limitadas de jurisdicción, pero no puede obligar a los actores a observar las normas legales. Más aún, estas instituciones resultan muy onerosas, al hacer uso de individuos con amplia credibilidad cuya palabra es requerida en otras partes, y al gastar recursos financieros muy valiosos. Como lo señaló un experto en reformas legales: “¿cuántas islas de responsabilidad podemos crear, si la impunidad aún abarca el resto del horizonte?”

⁹⁵ Hubo varias rondas de votación antes de que el gobierno y los partidos llegaran a un acuerdo sobre un candidato (véase Jorge Alcocer V., *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/1*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995). Al parecer, parte del problema para elegir a las autoridades jurídicas se debe a que aún no existe una asociación nacional de colegios de abogados que emita evaluaciones profesionales de los candidatos (véase Cossío Días, *op. cit.*, pp. 31-32).

En el mejor de los casos, las instituciones *ombudsman* pueden considerarse como paradas de emergencia para reparar los daños más graves y después ser desmanteladas. Así, en el caso de las comisiones de las verdades chilena y argentina de los años ochenta, los entusiastas grupos especiales pudieron solventar los asuntos de algunas pequeñas áreas y sacarlos de la agenda de lo negociable, pero sus esfuerzos no podían ser sostenidos. El desarrollo institucional de largo alcance requería de una inversión muy grande en el Poder Judicial, pese a las carencias iniciales de autonomía, como las que se experimentaron en el Tribunal Electoral de 1997. La apuesta de México es que el Poder Judicial federal supere sus debilidades inherentes para dispensar la justicia electoral a la que ahora los partidos de oposición se han acostumbrado. Investigaciones futuras podrían poner directamente a prueba los medios internos para instaurar la responsabilidad de los magistrados, pero es claro que, en el caso de los tribunales electorales mexicanos, invertir al Poder Judicial con facultades sobre los campos de reserva autoritarios no resulta tan efectivo a corto plazo como asignar esta tarea a una comisión *ombudsman*. Así, lo que las investigaciones deben aún indagar es hasta qué punto los regímenes democratizadores hacen caso omiso del futuro y cuáles son los factores que contribuyen a sus evaluaciones.

Contrariamente al tipo ideal estático de tribunales autónomos que presenta Shapiro, la tensión inherente a la creación de tribunales durante las transiciones radica en decidir si se van a favorecer los intereses de corto plazo de los actores o el interés más general y de largo plazo de la autonomía jurídica. Las evidencias iniciales indican que los realistas de los regímenes de transición han tendido a favorecer los primeros, mientras que los defensores idealistas de tribunales democráticos siguen anhelando el segundo. Ambos grupos han pretendido, con escaso éxito, construir bases de un Estado de derecho democrático sobre terrenos movedizos, antes de drenar completamente los pantanos del autoritarismo.

Traducción de LORENA MURILLO S.

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

Fuentes primarias:

- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las 140 quejas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, México, Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, 1993.
- Instituto Federal Electoral, *Cuadro comparativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y reformas de que fue objeto en septiembre de 1993*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- Secretaría de Gobernación, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral, *Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de queja y todos los recursos que dieron lugar a la anulación de casillas entregados durante el proceso electoral federal de 1991*, hecho por el autor y un equipo de asistentes, 1988.
- , *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, Tribunal de lo Contencioso Electoral, 1989.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Recurso de revisión constitucional 1/1996”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.
- , “Recurso de revisión constitucional 48/1997”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.
- , “Informe anual 1996/1997”, mimeo., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- , *Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- , *Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de inconformidad y todos los recursos que dieron lugar a la anulación de casillas entregados durante el proceso electoral federal de 1997*, hecho por el autor y un equipo de asistentes, 1997.
- Tribunal Federal Electoral, *Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de inconformidad y todos los recursos que dieron lugar a la anulación de casillas entregados durante el proceso electoral federal de 1991*, hecho por el autor y un equipo de asistentes, 1991.
- , *Memoria 1991*, México, Tribunal Federal Electoral, 1992.

- , “Demanda de apelación (del IFE) 400/94 (resolución)”, México, Tribunal Federal Electoral, 1994.
- , “Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de inconformidad y todos los recursos que dieron lugar a la anulación de casillas entregados durante el proceso electoral federal de 1994”, hecho por el autor y un equipo de asistentes, 1994.
- , *Memoria 1994*, México, Tribunal Federal Electoral, 1995.

Entrevistas:

- González Garza, Javier. Diputado federal del PRD y ex director de Asuntos Electorales del partido, 25 de agosto de 1996, México.
- Martínez, Germán. Director de Asuntos Judiciales del PAN, Comité Ejecutivo Nacional, 8 de diciembre de 1995, México.
- Martínez Valero, José. Subdirector de Asuntos Judiciales del PAN, Comité Ejecutivo Nacional, 17 de enero de 1998, México.
- Moreno Uriegas, María de los Ángeles. Senadora y ex presidenta nacional del PRI, 19 de febrero de 1996, México.
- Núñez Jiménez, Arturo. Ex director del Instituto Federal Electoral y subsecretario de Gobernación, 18 de agosto de 1996, México.
- Olascoaga Valdés, Francisco. Presidente del Tribunal Estatal Electoral del Estado de México, 19 de marzo de 1997, Toluca.
- Pérez Noriega, Fernando. Diputado federal del PAN y encargado de la Comisión de Asuntos Jurídicos, 21 de agosto de 1996, México.
- Peza Muñoz Cano, José Luis de la. Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 14 de diciembre de 1995, México.

Fuentes secundarias:

- Centeno, Miguel, *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park Pennsylvania, Pennsylvania State University, 1994.
- Crespo, José Antonio, *Las urnas de Pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa-Calpe/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.
- González Ramos, Juventino, *Monterrey 400 ¿Avance o retroceso? La ilegalidad e ilegitimidad del proceso electoral de Monterrey 1994*, Monterrey, MTY 400, 1996.
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

- Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Ojesto Martínez Porcayo, Fernando, "Consideraciones específicas sobre causas de nulidad", mimeo., México, Centro de Documentación, Tribunal Federal Electoral, 1993.
- Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- Shepsle, Kenneth, "Studying Institutions-Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, núm. 2, pp. 131-147, 1989.
- Vázquez, Fermín, "Terminar: el gran dilema", *El Norte*, 5 de diciembre de 1993.