

LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO: DE CONTRADICCIÓN EN SÍ, A NORMA JURÍDICA EN UNA DÉCADA. UN ANÁLISIS DE CASOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES FEDERALES ELECTORALES DE MÉXICO (1988-1997)*

Todd EISENSTADT**

SUMARIO: I. *El autoatamiento incremental de las propias manos del régimen mediante la tolerancia de las reformas electorales.* II. *La administración arbitraria de la “justicia electoral” anterior a los tribunales electorales en México.* III. *Análisis del caso número 1: aumento en la discrecionalidad e incremento en la responsabilidad del magistrado.* IV. *Análisis del caso número 2: participación de partidos de oposición. De la ignorancia a la aquiescencia.* V. *El desvanecimiento del mito del “federalismo electoral” mediante la creación de un poder federal para resolver conflictos locales.* VI. *Conclusiones: apego a derecho de los partidos de oposición como clave para el éxito de la justicia electoral en México.* VII. *Fuentes.*

En agudo contraste con las muy conocidas elecciones federales de 1988, las elecciones legislativas mexicanas de 1997 han sido ampliamente con-

* Traducción de Raúl Ávila Ortiz.

** Profesor visitante de El Colegio de México. Una versión previa de este trabajo le fue encargada por el Centro Carter de la Universidad de Emory (Atlanta, E.U.), en el cual Robert Pastor y Becky Castle le ofrecieron su especial aliento y apoyo en la revisión del mismo. Amílcar Peláez Valdés y Carla Barba proporcionaron su experimentada asistencia a la investigación durante noviembre y diciembre de 1997 en los archivos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, donde el autor reconoce especialmente la colaboración del secretario general de Acuerdos, Flavio Galván Rivera; del magistrado de la Sala Superior, J. Jesús Orozco Henríquez; del coordinador del Centro de Documentación y Apoyo Técnico, Jorge Tlatelpa Meléndez, y del jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales, Raúl Ávila Ortiz. El Colegio de México también le dio apoyo institucional. Para los efectos de la disertación doctoral del autor sobre ciencia política en la Universidad de California en San Diego, se realizó investigación conexa en los archivos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de noviembre de 1995 a abril de 1996, bajo

sideradas como limpias y justas. El proceso, caracterizado por una competencia sin precedente entre los tres partidos políticos más importantes del país, produjo el primer Congreso dominado por la oposición desde la consolidación, en los años treinta, del antes hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el primer gobernador en la historia del izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD) nada menos que en la entidad federal más grande del país —la ciudad de México—, el Distrito Federal. Los ciudadanos le asignaron al presidente Ernesto Zedillo altas calificaciones por las (equilibradas) reformas electorales permitidas por su gobierno, las cuales contribuyeron a eliminar el monopolio de sesenta y nueve años del PRI en el gobierno federal, alimentado durante esas décadas por la cooptación o represión de líderes opositores, la política del patronaje (clientelismo) y el fraude electoral pasado de moda. El Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) también recibieron reconocimientos, tanto en lo interno como a nivel internacional, por su administración profesional y no tendenciosa del proceso electoral.

A diferencia de la conducción de las elecciones federales intermedias de 1997, la administración gubernamental federal de las elecciones federales de 1988 estuvo tan cargada de polémica que, aun cuando el candidato ganador del PRI, Carlos Salinas de Gortari, tomó posesión del cargo, persistieron las dudas sobre si él había ganado realmente la elección presidencial en contra de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el popular candidato presidencial de izquierda en 1988 y 1994 y, desde julio de 1997, primer gobernador electo del Distrito Federal. En 1997, la elección fue supervisada por una comisión federal electoral independiente del gobierno federal, con boletas y material electoral evaluados antes y después de la votación, y computadoras *ad hoc* auditadas por especialistas internacionales, y confrontadas contra la opinión pública y encuestas a la salida de las casillas. En 1988, la poco cuidada elección fue conducida por una comisión federal electoral pro-priísta, encabezada por el secretario de Gobernación (el secretario de Estado más importante del presidente, encargado de mantener el orden en el país).

los auspicios la Comisión Fulbright-García Robles (ciudad de México), Fundación UC-MEXUS (Riverside, CA) y el Programa de Educación para la Seguridad Nacional (Washington, D.C.). La investigación de archivo inicial fue asistida por la estudiante de ciencia política del ITAM, Karen García Valdivia y los estudiantes de derecho Amílcar Peláez Valdés (UNAM), Evelyn Mayer Meabe (Anáhuac Sur), y Carla Barba, Alejandro Nieto y Gerardo Vázquez (Escuela Libre de Derecho).

Después de la elección, aparecieron flotando en los ríos cientos de boletas quemadas (Bruhn, 141) y el sistema de cómputo *ad hoc* para la transmisión de los resultados de la votación se “cayó” misteriosamente, revelando cuentas con votos drásticamente alterados al volver la energía eléctrica (Domínguez y McCann, 152-155). En 1997, los tribunales electorales federales, establecidos con base en la ley, fueron la autoridad última en la determinación del ganador de las elecciones, mientras que en 1988 el Colegio Electoral, manejado con criterios políticos (el Congreso entrante era quien calificaba su propia elección y la del presidente), negoció los resultados electorales garantizando “triumfos” a cinco candidatos de partidos de oposición en escaños legislativos sin que hubieran alcanzado la votación más alta en sus respectivos distritos (después de negar al PRI la aprobación de 13 victorias a fin de negociar sus resultados con los partidos de oposición) y, muchos creen, impidiendo el escrutinio de los dudosos resultados de la elección presidencial (Gómez Tagle, 1994, 93, 137). Más importante aún para el desarrollo de la política electoral mexicana es que, en 1997, Cárdenas y el PRD ganaron una parte de las elecciones federales, en tanto que en 1988 no ganaron absolutamente nada y se lanzaron a una movilización postelectoral durante dos meses, la cual apenas contuvieron sin violencia.

El estudio de las significativas reformas a las instituciones electorales de México, en sí mismas, es necesario pero no suficiente para entender los cambios acelerados que en tan corto tiempo han puesto al país, luego de décadas de hegemonía autoritaria de un partido, en el umbral de la democracia. Este trabajo aborda esas reformas tanto en sus aspectos más amplios como en su relación más específica con el régimen federal de justicia electoral del país. Por ser igualmente importantes, se estudian los cambios en el grado de observancia de esas instituciones por parte de los partidos de oposición. Sostengo que los partidos mexicanos de oposición no sólo han abogado por reformas “niveladoras de las condiciones del juego electoral” para facilitar su participación en condiciones equivalentes a las del PRI, sino que esos partidos han, finalmente, por vez primera en 1997, demostrado buena fe al respetar estas instituciones administradoras de la elección. Aunque aparentemente trivial, esta no es una hazaña menor en el contexto de la política mexicana, en la que los partidos de oposición han estado acostumbrados por décadas a obtener concesiones postelectorales en negociaciones por fuera del marco legal, a la

vez que, con frecuencia, a ignorar el derecho, el cual se reservaba principalmente para aplicarlo a otros.

Antes de 1988, la mayoría de las movilizaciones de los partidos de oposición fueron decisivamente reprimidas.¹ Sin duda, desde los años cuarenta y a lo largo de los ochenta, la oposición de derecha, el Partido Acción Nacional (PAN), un partido sostenido en una elite católica, fundado en 1939, llevó a cabo movilizaciones postelectorales masivas para protestar por las reglas amañadas de la competencia electoral. Estas movilizaciones rara vez obtuvieron concesiones de parte del PRI-gobierno. En su mayor parte, tales movilizaciones hallaron como respuesta la represión y, en algunos casos, tales como Ciudad Juárez en 1956 y 1974, Mexicali en 1968 y Tijuana en 1968, el régimen anuló elecciones amañadas reconociendo que, sin duda, se había perpetrado un fraude electoral. Sin embargo, la respuesta del régimen a la incertidumbre por las consecuencias resultantes de las pruebas del fraude fue la de nombrar presidentes municipales interinos, pertenecientes al PRI, con la promesa de convocar “eventualmente” a nuevas elecciones (Álvarez de Vicencio, 109-151). Apartir de 1946, el PAN, cuyos líderes siempre se enorgullecieron por su vocación de defensa del Estado de derecho, complementó estas tácticas extralegales proponiendo en 36 ocasiones reformas a la legislación electoral durante las primeras cuatro décadas de vida del partido (Partido Acción Nacional, *passim*). Mientras que la magra representación parlamentaria del partido cubría el frente legal, sus operadores aplicaban presiones adicionales a través de movilizaciones extralegales.

La suerte del partido mejoró en los ochenta. Un PAN dividido no tuvo éxito en postular un candidato presidencial por consenso en 1976, pero trocó en su favor esta desventura al amenazar al PRI-gobierno con no participar en elecciones subsecuentes, “desenmascarando” así la ausencia de competencia política en el régimen autoritario. La necesidad del régimen de un PAN servil pero confiable se combinó, por un repentino crecimiento de la fuerza de ese partido, con el advenimiento de la crisis económica de 1982, que forzó al partido de Estado a reconocer más victorias

1 Hubo unas cuantas excepciones, tales como el movimiento social navista, no partidista (pero antipriista) lanzado por un carismático líder en los años cincuenta, quien llegó a ser alcalde de San Luis Potosí (pero que fue encarcelado cuando sus demandas se le “salieron de las manos” en su esfuerzo por conseguir el gobierno del estado) y otras cuantas alcaldías en los años sesenta que el PRI-gobierno le permitió ganar al PAN en capitales de estados importantes como Mérida y Hermosillo.

al PAN y asegurarle mayores “premios de consolación” a manera de concesiones (tales como la participación del PAN en administraciones municipales “plurales”). En los tardíos ochenta y tempranos noventa, al tiempo que se inauguraban tribunales electorales federales, y luego locales, y el PRI-gobierno buscaba abrir la economía de México a los mercados y el escrutinio internacional, así como diluir la crítica internacional de que éste no era un país democrático, la participación electoral del PAN crecía de manera importante. Ya para 1989, el PRI, partido de centro, y el PAN, partido de derecha compartían posiciones de política económica neoliberal y se pensaba que éste estaba coludido con el PRI en la formulación de la política de gobierno, a cambio de concesiones de cargos municipales y aun de gubernaturas. La estrategia del PAN, consistente en negociar cargos electorales locales con la dirigencia nacional del PRI, luego de apretadas derrotas en elecciones locales, devino notoria en los tempranos noventa y fue bautizada como “concertación” (una combinación de “concertación” y “concesión”).

El PRD, partido de izquierda alcanzó su registro en 1989 y (junto con su predecesor, el Frente Democrático Nacional o FDN) no compartió las buenas relaciones sostenidas por el PAN con el PRI-gobierno. De hecho, la negativa de Cuauhtémoc Cárdenas a reconocer, incluso, la victoria de Carlos Salinas de Gortari en 1988, y su demanda de renuncia de Salinas y luego del sucesor de éste, Ernesto Zedillo (1994-2000), en agosto de 1995, le costó al PRD la “buena voluntad” extralegal del PRI-gobierno, del tipo de la que éste demostraba con el PAN. La táctica perredista de la movilización, conocida como “la segunda vuelta”, trajo como resultado lesiones y muertes de campesinos activistas que tomaron los palacios de gobierno de los pueblos en los que el PRD tenía bastiones en las comunidades rurales, pero rara vez produjeron concesiones por parte de autoridades locales o federales, a pesar de que el PRD repitió la táctica en incontables ocasiones durante la mitad de los noventas.²

Dado que el principal instrumento de los dos partidos de oposición más importantes para ganar cargos electorales era el de tratar de obte-

2 Los activistas del PRD han argumentado (con justificación) que desde 1989 cientos de sus seguidores han sido asesinados. Según mis propias estimaciones, basadas en cuentas compiladas en los medios de comunicación masiva en relación con conflictos postelectorales locales en todo el país entre 1988 y 1996, aproximadamente cien de estas muertes fueron resultado directo de conflictos postelectorales (Eisenstadt 1998b, basado en cuentas del grupo parlamentario del PRD y en reportes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

nerlos después de la elección, la sustitución de este tablero de negociaciones informales por procedimientos institucionalizados de solución de disputas puede haber sido el paso más importante en la normalización de las elecciones, o, al menos, en la aceptación de los resultados electorales. Al considerar la creación de estas instituciones de resolución de disputas como “puntos focales” (Schelling) para la cooperación (o defección) de los partidos políticos de oposición con respecto a las reglas del régimen, hay mucho que aprender no sólo acerca del progresivo fortalecimiento de estos tribunales electorales sino también sobre el incremento del grado de cumplimiento del PAN y especialmente del PRD con estas instituciones. En las conclusiones de este trabajo se ponderará la creación y fortalecimiento de tribunales electorales, sobre todo a nivel federal, a manera de reemplazos graduales de las estrategias postelectorales extralegales de la “concertación” y la “segunda vuelta”.

Obviamente, las reformas electorales que crearon los tribunales electorales deben ser consideradas en sus contextos político y social. Tales instituciones resuelven disputas relativas a la validez de las elecciones, pero hasta el final de ese proceso. En esa inteligencia, y aunque son discutidas ampliamente en otros informes (como los de Alianza Cívica de 1994 y del Centro Carter de 1997), en este trabajo también serán consideradas las impresionantes reformas sobre la regulación de la preparación de la elección (normas sobre financiamiento de las campañas, acceso a los medios de comunicación, transparencia del padrón electoral, etcétera), así como también aquellas relativas a los procedimientos del día de la jornada electoral (capacitación de los funcionarios de casilla, material electoral a prueba de falsificaciones y técnicas refinadas de conteo de votos, etcétera). Dado que representan la última convalidación del proceso en su conjunto por parte de los partidos de oposición, el énfasis será puesto en las instituciones resolutoras de conflictos. El momento más importante para la legitimación o deslegitimación de todo el proceso electoral es la etapa postelectoral, entre el momento en que los votos son emitidos y el momento en que los partidos de oposición deciden si aceptan los resultados oficiales o los cuestionan a través de tácticas legales o extralegales. Mientras que el grado de cumplimiento del marco legal no es fácilmente mensurable durante los largos meses que dura el proceso electoral, aquél puede ser fácilmente evaluado en ese “relampagueante”

momento en que los partidos prefieren presentar medios de impugnación electorales y/o tomar las calles para movilizaciones postelectorales.

El resto de este trabajo ofrece una introducción a la ambivalente historia del involucramiento de la judicatura mexicana en la resolución de disputas electorales, seguida de una discusión a nivel micro de la evolución de los tribunales federales electorales de México, reflejada en cambios perceptibles en una muestra de 25% de todos los casos que se presentaron en los años 1988, 1991, 1994 y 1997.³ El objetivo de este análisis es el de valorar tanto la autonomía de los tribunales, ponderando la independencia de los magistrados respecto del PRI-gobierno y el alcance de las herramientas y facultades discrecionales a su disposición para concretar la justicia electoral, así como la calidad de los recursos presentados por el PAN, el PRD y el PRI, y, siempre que sea posible, especular acerca de si estos partidos tomaron en serio a los tribunales electorales, como fin en sí mismos, o buscaron manipularlos, agotando las alternativas legales del régimen para justificar movilizaciones extra-legales. La evidencia que se presenta es técnica y con frecuencia compleja, pero las conclusiones son muy sencillas: la capacidad autónoma de los magistrados de los tribunales electorales para concretar la justicia electoral ha sido considerable desde 1994, pero la cooperación de la oposición, y en particular del PRD, sólo ha sido asegurada desde 1997. Además, en el nivel federal, se verá que ha habido grandes avances en la independencia de los magistrados hasta 1994 y consistentes mejoras en la calidad de los recursos presentados por la oposición (con la notoria excepción del PRD en 1994) a lo largo de 1997. Sin embargo, sobre la

3 A menos que se especifique de otra forma (como en la tabla 2), todos los datos fueron obtenidos del análisis no prejuiciado de una muestra del 25% de los recursos de inconformidad (en que se alegan violaciones el día de la elección) presentados en cada proceso. Los casos seleccionados son múltiplos de cuatro (4, 8, 12...), de modo que al seleccionar usando este criterio pude muestrear casos de cada una de las salas regionales e incluir los primeros recursos presentados a una determinada sala regional (los casos con numeración baja), así como también los aceptados al final, 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 tales casos, incluí todos los asuntos representados por un múltiplo de cuatro (por lo tanto, existirían tres "132's"). Debido a la escasez de recursos y al deseo de maximizar la variación dentro de mi muestra, no estudié sistemáticamente los recursos de la Sala Superior (presente solamente en las elecciones de 1994 y 1997). Estudié únicamente las resoluciones de la Sala Superior en casos relevantes; esto es, en los casos en que tales resoluciones modificaron un veredicto de la sala inferior de uno de los casos de mi muestra, o en donde tales resoluciones presentaban jurisprudencia relevante para mi estudio. Se invirtió un promedio de 3.5 horas por cada investigador asistente en el llenado de un cuestionario en cada caso y luego en la revisión de cada cuestionario (lo que usualmente hizo un segundo investigador).

consideración de los tremendos avances en estas instituciones en el nivel federal, haré notar que la autonomía de los tribunales electorales estatales varía grandemente, lo mismo que su efectividad y el grado de conformidad de los partidos respecto a ellos. Haré una consideración completa tanto de los éxitos del nivel federal como de los registros más modestos de los tribunales electorales en el nivel local. Pero antes describiré brevemente el contexto político, la larga historia de las reformas electorales en México y la participación judicial en la autenticación de las elecciones.

I. EL AUTOATAMIENTO INCREMENTAL DE LAS PROPIAS MANOS DEL RÉGIMEN MEDIANTE LA TOLERANCIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES

Hacia el final de la década de los treinta, el arreglo de la elite de México después de su convulsiva Revolución consolidó al PRI-gobierno. Sin duda, en la medida en que líderes tiránicos ignoraron las elecciones de gobernador e impusieron a sus propios aliados-subordinados a efecto de consolidar sus organizaciones políticas, las décadas de los veinte y treinta establecieron el tenor de la futura falta de respeto del régimen hacia las elecciones.⁴ Sin embargo, fue una década agitada en la medida en que Lázaro Cárdenas, un general populista convertido en presidente (padre de Cuauhtémoc Cárdenas), apabulló decisivamente a la oposición y ganó amplio apoyo popular por su agenda de programas sociales, incluyendo una extensa reforma agraria. En actitud rebelde en contra de las políticas de Cárdenas, un grupo de abogados y líderes empresariales conservadores crearon el PAN, en 1939, intentando que el partido sirviera como un foro de debate de principios elevados de oposición simbólica, y no como un grupo insistente y rebelde que cargara por cincuenta años con el peso de los esfuerzos de liberalización política (al menos aquellos generados dentro del régimen). El PAN obtuvo su primera alcaldía en 1940 en una ciudad pequeñita del centro del estado de Michoacán y su primer representación legislativa federal en 1946. Pero, particularmente, hasta los ochenta, al PAN le fue negado cualquier acceso a todo, excepto a las más simbólicas posiciones.

4 De acuerdo con Vázquez, entre 1929 y 1949 fueron “destituidos” 38 gobernadores, siendo Cárdenas responsable de 17 de esas sustituciones. Desde entonces, el único presidente que ha destituido casi tantos como Cárdenas fue Salinas, el cual designó 17 gobernadores interinos durante su sexenio.

Durante las primeras décadas de la existencia del PAN, sus asambleas generales se distinguieron por sus frecuentes debates sobre si participaba en las elecciones (y si aceptaba la derrota aun cuando la elección fuera injusta) o si se abstenía y “castigaba” al PRI desenmascarando las elecciones del régimen como falsamente competitivas. La elección presidencial de 1976 fue precedida por un debate interno particularmente feroz y la división del partido impidió nominar a un candidato. Sin sorpresas, pero no sin el descrédito del régimen, el PRI obtuvo la victoria (aunque con sólo el 82% de la votación con un sólo candidato nominado). En 1977, el PRI-gobierno llevó a cabo una reforma electoral no amenazadora, dirigida a incrementar la presencia de las oposiciones bisoñas, al menos hasta el punto de hacer aparecer al régimen como más democrático. El clandestino Partido Comunista (el cual no había presentado candidato presidencial desde 1934) obtuvo su registro legal, al igual que otros partidos pequeños de izquierda, creándose curules adicionales de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso, en un esfuerzo por alentar una mayor participación y equilibrar el crecimiento del PAN con la presencia de la izquierda. El propio PRI comenzó un proceso de liberalización, una “bola de nieve” que más tarde fue incapaz de detener.

A las reformas de 1977 se les atribuye el comienzo de la apertura electoral de México, pero la verdadera revisión de las instituciones electorales mexicanas comenzó en 1989-90. Mediante esa reforma se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), la institución más importante, dotada de autonomía, para la mediación de la “igualdad” en el juego electoral. La institución previamente existente para monitorear las elecciones, la altamente controvertida Comisión Federal Electoral era dirigida de manera directa por el secretario de Gobernación, en tanto dependencia del Poder Ejecutivo. Esta institución, que no experimentó cambios desde su creación en 1946, se distinguió, más que por su correcto escrutinio del voto público, por orientar las elecciones en la dirección de los resultados ordenados por el presidente y su partido. También fue creado, en 1989, el Tribunal Federal Electoral (TFE) como un organismo autónomo con capacidad para confrontar las decisiones del IFE. El Tribunal de lo Contencioso-Electoral (TRICOEL), institución antecedente de aquél, había sido creado para las elecciones federales de 1988 pero, según se verá, sus resoluciones fueron ampliamente ignoradas y en gran medida irrelevantes.

El IFE de 1990 (que hizo su primera aparición en las elecciones federales de 1991) era todavía dependiente de la Secretaría de Gobernación, aunque menos directamente que antes. Al igual que su director, el órgano que establecía la política del IFE era seleccionado a través de una nominación del Ejecutivo. Las facultades del IFE eran limitadas, puesto que no existía un régimen legal que estableciera límites al financiamiento de los partidos, en lo cual el PRI sobrepasaba por mucho a sus rivales, y tampoco un régimen sobre la cobertura de los medios de comunicación masiva, tradicionalmente (pronunciado) en favor del PRI, o bien, sobre la utilización de la abultada burocracia estatal para la causa partidista. No obstante, la legislación limitaba la sobrerrepresentación del PRI en la Cámara Baja del Congreso, establecía un nuevo registro electoral para minimizar el inflamiento de la votación y otros fraudes evidentes, y creaba un sistema de sorteo para seleccionar aleatoriamente y capacitar a los funcionarios de casilla fuera del registro electoral (en lugar de permitir a los empleados electorales nombrados por el gobierno el seleccionar funcionarios de casilla simpatizantes del partido gobernante). Enfocadas sobre todo en la persistencia de irregularidades en el registro de electores, las denuncias de fraude por parte del PAN y el PRD todavía fueron lugar común, pero las elecciones intermedias de 1991 no generaron nada parecido a los conflictos de 1988. El PRI, mediante una victoria arrolladora y sin ninguna amenaza seria a la legitimidad del proceso, recuperó la mayoría absoluta en el Congreso (véase tabla 1 al final del trabajo*).

Las reformas electorales de 1993 y 1994, implementadas durante el régimen de cooperación entre el PAN y el PRI para la elección presidencial de 1994, ampliaron la autonomía y competencia del IFE, equilibraron otra vez la sobrerrepresentación del PRI en ambas Cámaras del Congreso, e incluyeron en el Código Electoral el papel de los observadores electorales. El órgano de toma de decisiones del IFE, cuyos integrantes dejaron de ser nominados por el presidente, ahora se componía de representantes de los partidos políticos, el Poder Legislativo, y consejeros ciudadanos apartidistas nominados y aprobados por el Congreso. Se impusieron límites exorbitantes pero concretos a los gastos de campaña y acceso a los medios de comunicación masiva, cuya regulación en ambos casos estuvo a cargo del IFE, y se ajustó el registro electoral con la introducción de

* En lo sucesivo cuando se citen las tablas su consulta se hará al final del trabajo.

una credencial para votar con fotografía. También se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se eliminó la utilización del Colegio Electoral para calificar todas las elecciones federales, salvo el caso de la elección presidencial. La mayor parte de los observadores estimó que el proceso fue imparcialmente transparente pese a las persistentes denuncias, principalmente del PRD, sobre formas sutiles de manipulación por parte de autoridades electorales del registro de electores y la demarcación arbitraria e injusta de distritos electorales para la integración del Congreso.

A diferencia de 1988, la segunda candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas creó poco revuelo en 1994, en la medida en que se ubicó, después de efectuar una campaña pobre, en un distante tercer lugar respecto al PRI y al PAN. Más aún, las instituciones electorales federales parecieron funcionar autónomamente por vez primera, ya que varios triunfos conflictivos en elecciones al Congreso le fueron revocados al PRI para reconocérselos al PAN y al PRD (tabla 1).

Las críticas siguieron siendo mixtas, mientras que Alianza Cívica criticó la inequidad de las condiciones preelectorales, el Centro Carter reconocía las innovaciones consistentes en listas nominales perfeccionadas del registro electoral y la credencial para votar con fotografía, aunque encontraba que la gran cantidad de recursos presentados ante el Tribunal Federal Electoral, particularmente por parte del PRD, indicaba una falta de credibilidad en el proceso (12-15). Sin duda, subsistían problemas en materia de equidad en la administración electoral, pero tenían que ver con la necesidad de regulaciones más precisas sobre gastos de campaña que con la activa realización del fraude el día de la elección.

Las reformas de 1996 (en anticipación a las elecciones intermedias de 1997), y en comparación con las precedentes reformas de 1991 y 1994, fueron el producto de una dinámica diferente de negociación entre diversos partidos. Al ser elegido sin contar con el apoyo de buena parte de su partido, Ernesto Zedillo necesitaba forjar consensos tanto con la izquierda como con la derecha, de manera que su administración promovió diálogos sobre la reforma del Estado, en las cuales las demandas del PRD y del PAN fueron asumidas seriamente. El resultado fue un impactante conjunto de reformas electorales⁵ que separó aun más al IFE respecto de

5 Sin duda, estas reformas resultaron tan fuertes que muchos legisladores del PRI, en una ausencia de disciplina sin precedentes, votaron en contra de ellas, aun cuando habían sido previamente respaldadas por el liderazgo del partido.

los poderes Ejecutivo y Legislativo al permitir, finalmente, a su órgano colegiado ciudadano designar a su propio director (en lugar de que éste fuera nominado por el Ejecutivo) y al otorgarle a tales consejeros ciudadanos (quienes ahora tomaban decisiones sin contabilizar los votos de los partidos políticos o de los representantes del Poder Legislativo, que sólo tenían derecho a voz) la facultad de remover al personal y supervisar el cumplimiento de sus funciones. En lo que puede considerarse la reforma más significativa a la justicia electoral, en 1996 ésta fue integrada directamente al Poder Judicial de la Federación, con magistrados nominados por la Suprema Corte y no por el Ejecutivo (aunque todavía mediante aprobación legislativa). Quizá de mayor significado aún, al Tribunal Electoral le fue concedida competencia para resolver conflictos de constitucionalidad electoral generados en el nivel local, donde todavía existen marcadas disparidades entre el ideal y la práctica de la justicia electoral. Otros cambios relevantes, previos a las elecciones intermedias de 1997, incluyeron la primera redistribución electoral en 20 años y el ajuste de las facultades de control del IFE sobre el financiamiento público utilizado por los partidos políticos.

Las reformas electorales de la última década en México han sido extremadamente dramáticas, y han traído al umbral de la democracia a un sistema electoral diseñado para “encubrir” el autoritarismo y con suficientes garantías legales para conducir la democratización mexicana tan lejos como la lleve la nueva competencia electoral. Todavía se requiere alguna afinación en las leyes electorales federales, pero el punto central de la democratización en México ha cambiado a la redefinición de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como al establecimiento de nuevos límites a su excesivo presidencialismo. El impulso para otra ronda de reformas puede provenir ahora de la Cámara de Diputados dominada por la oposición, la cual se arriesgaría en exceso si intenta modificaciones adicionales que dificulten aún más el acceso a la ley.

La exitosa implementación de las instituciones electorales autónomas a nivel federal en México es, por mucho, el resultado de la conformidad de los partidos de oposición con las reglas electorales, después de décadas (en el caso del PAN y de los pequeños pero decididos partidos izquierdistas de oposición previos al PRD) de instituciones electorales, y sus resultados, impugnados mediante conflictos postelectorales. El régimen se vio obligado a conceder una serie de reformas electorales que

condujeron a este punto, debido a una combinación de razones: la debilidad de la fuerza electoral del PRI y las divisiones internas dentro del partido, el ascenso de la oposición y la influencia de la comunidad internacional (Centeno, Eisenstadt 1988b, Pastor). Pero el evento singular más importante que sirvió para establecer el imperativo de las reformas electorales fue, claramente, la elección federal de 1988 y la subsecuente falta de credibilidad de Salinas.

II. LA ADMINISTRACIÓN ARBITRARIA DE LA “JUSTICIA ELECTORAL” ANTERIOR A LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MÉXICO

Los orígenes de los debates contemporáneos sobre la reformas electorales en México pueden ser hallados en la controversia entre José María Iglesias e Ignacio Vallarta en los años setenta del siglo pasado.⁶ La famosa tesis de Vallarta, de la “no intervención” del Poder Judicial en conflictos electorales, ha delineado los límites de la competencia de la Suprema Corte por casi 150 años. Sin embargo, frente al telón de fondo de esta conservadora resolución judicial, un experimento original, pero limitado social y políticamente, ha sido implementado por el gobierno y los partidos políticos buscando canalizar los frecuentes conflictos post-electorales violentos, en México, de rencorosas manifestaciones en las plazas de las ciudades a demandas razonadas presentadas ante los tribunales. Desde su fundación en 1987 como Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), el Tribunal Federal Electoral (TFE) se ha fortalecido a través de dos amplias reformas y luego reconfigurado, mediante una tercera reforma, como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Estas reformas sucesivas han consolidado un régimen de resolución de conflictos en el nivel federal y, con los cambios más recientes, han vinculado este régimen federal a los de cada uno de los treinta y un estados, al otorgar a los partidos el derecho de apelar las resoluciones estatales ante las autoridades federales.

⁶ El voto de 1874 de Vallarta fue escrito para combatir una decisión de la Suprema Corte formulada por José María Iglesias, el amparo Morelos de 1872, el cual estableció que si las autoridades eran “ilegítimas desde sus orígenes” (esto es, elegidas inapropiadamente) entonces cualquier decisión que tomaran estaba sujeta a la intervención judicial. Mientras que ello conllevaba un noble ideal judicial, el fallo de Iglesias fue usado en la práctica para socavar selectivamente a autoridades estatales y locales en el contexto de las crueles luchas faccionales de ese tiempo (Ballard Perry, 284-287).

La discusión entre Iglesias y Vallarta, que anticipó en buena medida el debate constitucional electoral contemporáneo, se centró en si tenía mayor prioridad la preservación de los derechos individuales (Iglesias) o el mantenimiento de una Suprema Corte estrictamente neutral (Vallarta). Para Iglesias, la Suprema Corte era competente para conocer de un juicio de amparo en contra de cualquier acto o autoridad que violara derechos individuales, sin importar que la autoridad violadora fuera de nivel federal, estatal o local. La soberanía de cualquier autoridad (federal hacia abajo) era menos importante que la innegociable protección de cada ciudadano individual. Vallarta, por otra parte, veía el principio de la “incompetencia de origen”⁷ de Iglesias como una influencia conducente a la anarquía o, al menos, a la inestabilidad. Creía que mientras los ciudadanos tuvieran el derecho a cuestionar a autoridades injustas, la presentación de amparos ante los juzgados no constituía el medio más apropiado. Según Vallarta, la única manera apropiada para cuestionar la legitimidad de las autoridades electorales era a través del Colegio Electoral, el cual ponderaba los resultados electorales y tomaba decisiones “políticas” sobre quien debería gobernar (Moctezuma Barragán, 258-265).

Si bien Iglesias puede haber sido el más humanista de estos dos pioneros del derecho, Vallarta fue el más poderoso. Su posición fue influyente en el México de la dictadura porfiriana (1876-1910) y más consistente con la autocalificación legislativa practicada conforme a cada Constitución Federal mexicana, salvo dos excepciones: la Constitución de 1836, de corta vigencia, conforme a la cual las dos Cámaras legislativas calificaban las elecciones de la otra, y la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), también de corta vida (de 1977 a 1986), que fue el único sistema de “pesos y contrapesos” bajo el cual el Poder Judicial calificaba al Legislativo. Sin embargo, la facultad otorgada a la Suprema Corte, expresamente prevista en la LOPPE, para conocer sobre violaciones relacionadas con la materia electoral, fue muy limitada. La Suprema Corte sólo podría “rendir un reporte” de las irregularidades al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la cual podría actuar al respecto o ignorarlo (Galván, 9-11). El activismo judicial

⁷ Esencialmente, esta fue la hipótesis, rápidamente adoptada en 1870 por Iglesias como presidente de la Suprema Corte, de que la Federación era competente para determinar la legitimidad de las autoridades estatales y, por extensión, la legitimidad de las autoridades elegidas por quienes no estaban legitimados (Moctezuma Barragán, 72-76).

en materia de calificación de la elección ha sido, pues, la excepción más que la regla. Los abogados de los partidos políticos desde hace tiempo han argumentado que el derecho constitucional mexicano no prohíbe los amparos electorales,⁸ pero en la práctica ninguno ha tenido éxito. Sin embargo, los límites de la calificación electoral efectuada por un tribunal independiente sin facultades para conocer de amparo se alcanzaron con el Tribunal Federal Electoral de 1994, motivando al gobierno a adoptar lo que en los hechos es una suerte de amparo electoral informal, puesto en práctica en 1997. Para entender este cambio hacia la posición de Iglesias, es importante tener en cuenta el desarrollo institucional de los tribunales electorales mexicanos, que representó un “tercer sendero” ubicado entre Iglesias y Vallarta, antes de las reformas de 1996 y el regreso a la posición de Iglesias.

La reforma constitucional de 1984 creó el TRICOEL, el cual sólo contaba con facultades administrativas y “recomendaba” al Colegio Electoral tomar determinadas resoluciones. La judicatura, integrada por siete magistrados y dos suplentes (los que servían esencialmente como “jueces instructores”, para admitir y dar trámite a las demandas), era propuesta por los partidos políticos y aprobada por la Cámara de Diputados para un periodo de cuatro años. Los magistrados debían tener 30 años, ser abogados y nunca haber sido miembros del clero, funcionarios de gobierno, o presidente nacional o estatal de algún partido político (Editorial Porrúa, 146-149). Los detractores de la institución, tales como el abogado y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa, y el juez del TRICOEL, convertido en su crítico, Emilio Krieger, valoraron los conocimientos jurídicos y la ética inescrutable de las personas que formaban parte del TRICOEL (Burgoa 41-43, Krieger 129), pero criticaban severamente lo que percibían como una fuerte tendencia en la selección de los magistrados y una absurda dependencia institucional respecto del Colegio Electoral. Los partidos nominaban a los magistrados, pero solamente ante el presidente de la Cámara de Diputados, donde (razonaba Burgoa) “las designaciones de magistrados también mayoritariamente suelen recaer en personas que simpatizan con este instituto político [el PRI] y no con lo que suele llamarse ‘la oposición,’ y eran

8 Consúltese, por ejemplo, a Pérez Noriega, quien en particular argumenta que la interposición de un amparo en contra del TRICOEL no violaba la ley federal electoral, especialmente en los casos en que el Tribunal Electoral desechaba de plano el recurso interpuesto, 12-14.

susceptibles de sugerirse, además, por el secretario de Gobernación (Burgoa p. 34).”

Krieger mostró el problema en términos aún más severos, haciendo notar la preeminencia jerárquica del secretario de Gobernación, ubicado en el pináculo del esquema organizacional de la Comisión Federal Electoral. Escribió que, en la medida en que “el Ejecutivo mantenga un control absoluto sobre el aparato de la administración electoral y mientras prevalezca la actitud de arrogancia, autoritarismo y arbitrariedad en relación con la sociedad civil, el TRICOEL no tendrá rol que jugar excepto el de servir como una legaloide cloaca para prácticas contrarias a la Constitución y a las leyes” (Krieger, 128). Ambos juristas arguían, con razón, que aun si los magistrados hubieran sido seleccionados a través de un proceso que valorara la imparcialidad y el apartidismo, su actuación en 1988 habría sido limitada por la dependencia institucional del TRICOEL respecto del Colegio Electoral, el cual rutinariamente ignoraba los requerimientos del TRICOEL de abrir los paquetes electorales para comprobar las pretensiones demandadas (una atribución más allá de las facultades de allegarse de pruebas del TRICOEL), y aun las “solicitudes” y “sugerencias” del TRICOEL para que el Colegio Electoral invalidara urnas electorales.

Burgoa, al destacar la redundancia de la definición contenida en el código electoral respecto del TRICOEL como un “órgano autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía” (Porrúa, 146), concluye que la capacidad “administrativa” de la institución precluía su autoridad judicial, ya que no conocía directamente de controversias entre partidos, no podría efectuar audiencias para “allegarse de elementos” o investigaciones para recibir cualquier evidencia adicional a la presentada ante las autoridades electorales y porque no podría declarar la anulación de ninguna elección, sino que más bien sólo podía solicitar que la Comisión Electoral se abstuviera de formular la declaración de mayoría hasta que el Colegio Electoral emitiera su resoluciones (Burgoa 19-31). Como se observará en la información que se presenta en este trabajo, docenas de casos fueron, sin duda, dejados a la discrecionalidad del Colegio Electoral (o dejados a salvo) resultando en lo que Krieger refirió como una “hipótesis legal”. Esa hipótesis era, de acuerdo con el artículo 60 de la Constitución, que el Colegio Electoral examinaría y sopesaría la evidencia ofrecida por el actor, y luego se atendería a los veredictos del

TRICOEL en lugar de dejar los casos sin resolver. Sin embargo, como Krieger reconocía, estas expectativas “legaloides” podrían no ser satisfechas nunca por el políticamente manejado Colegio Electoral, el cual se negó a abrir los paquetes electorales o a sostener las resoluciones del TRICOEL (Krieger 127-128).

Si las leyes electorales mexicanas fueran similares a las de otras ramas del derecho público (o incluso del derecho privado), habría existido un recurso de amparo ante la Suprema Corte, a manera de correctivo para las debilidades jurisdiccionales del TRICOEL y las motivaciones políticas del Colegio Electoral (véase Vázquez Gómez). Sin embargo, durante la primacía de la tesis Vallarta no existió tal recurso, por lo que la Suprema Corte fue eliminada como actor político.⁹ Y dado que el amparo es una forma muy limitada de revisión judicial (con efectos restringidos al caso concreto, con poco peso como precedente para casos futuros), dicho tratamiento singular es conducente al caso de la resolución de disputas electorales, en las cuales las circunstancias particulares son muy comunes. Como lo hace notar Galván, el TRICOEL pudo haber sido “efímero” e “ineficiente”, pero era todavía la “primera piedra” en la fundación de un régimen de justicia electoral que reorientó la solución de controversias lejos de la tendencia histórica de México a la autocalificación (Galván, 41). Un rápido resumen de las características sobresalientes de las reformas de 1989-90, 1993-94 y 1996 contextualizará las grandes diferencias en la presentación de la información entre los casos electorales jurisdiccionales en 1988 y 1997.

Con la reforma de 1989-90, se le concedió al Tribunal Federal Electoral alguna competencia judicial real (en tanto opuesta a la mera capacidad administrativa), distanciándolo, al menos nominalmente, del Colegio Electoral. Sin embargo, con dos tercios de sus votos, el Colegio Electoral podía hacer caso omiso del TFE, y mientras aquél todavía podía, presumiblemente, llevar a cabo investigaciones sobre los paquetes electorales y otras pruebas en su poder, los magistrados del TFE no podían abrir estos paquetes. No obstante, en 1991 el Colegio Electoral respetó las resoluciones del TFE en todos los casos. El Tribunal fue dividido en

9 Recurrentemente se ha puesto a “prueba” al Poder Judicial. Después de las elecciones de 1988, por ejemplo, el líder del PAN, Jesús González Schmal, controversió las elecciones para senador del Distrito Federal mediante la interposición de un amparo ante los tribunales federales. La demanda fue desechada bajo el argumento de que “ningún tribunal federal es competente para conocer de asuntos de amparo relacionados con elecciones o leyes electorales (Salanueva)”.

cinco salas regionales,¹⁰ con cuatro de cada una de esas salas integradas por 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 (tales como conflictos sobre el registro de los partidos, el padrón electoral, los límites de gastos de campaña, etcétera), así como también impugnaciones generadas durante la propia jornada electoral. Mientras que la autonomía del Tribunal Electoral en su conjunto fue mayor, respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la selección de los magistrados en lo individual fue más negociada. En lugar de ser nominados por los partidos, en 1991 los magistrados fueron nominados directamente por el presidente y sujetos a aprobación del Congreso.¹¹ Pese a la extendida presencia de estos expertos en derecho, provenientes de propuestas partidistas, en el actual Tribunal Federal Electoral, el cambio en los procedimientos de nominación representó entonces la más grande pérdida de autonomía de los tribunales electorales respecto del Poder Ejecutivo, permitiéndole a este último “manipular” efectivamente al TFE. El criterio de elegibilidad para los magistrados fue, sin embargo, restringido de forma tal que los candidatos requerían satisfacer los mismos parámetros de experiencia legal e independencia política que los nominados para la Suprema Corte (Instituto Federal Electoral 1990, 226-335).

Las reformas de 1993-1994 respondieron de manera más directa a las críticas de Burgoa y Krieger al eliminar el Colegio Electoral en su conjunto (excepto en la muy importante calificación de la elección presidencial, la cual fue abolida en 1996). Por vez primera se permitió apelar las resoluciones del TFE, las cuales eran ventiladas ante una sala de apela-

10 En este punto debe mencionarse que la nomenclatura ha sido “estandarizada” de manera tal que los casos se identifican por el circuito o “sala” en donde fueron presentados (SC: Sala Central, SD: Sala Durango, SX: Sala Xalapa, SG: Sala Guadalajara, ST: Sala Toluca) y luego por el número que les fue asignado conforme al orden en que fueron interpuestos por los recurrentes. En 1997, la “Sala Durango” fue reubicada y se convirtió en la “Sala Monterrey” y la “Sala Central” fue denominada “Sala del Distrito Federal”, aunque sus respectivas jurisdicciones permanecieron fundamentalmente inalteradas. En 1988 existía un sólo circuito y, por tanto, todos los recursos fueron simplemente identificados con un número de caso.

11 Si después de tres rondas de votación no se alcanzaban los dos tercios (la mayoría calificada) para la selección de los magistrados, se usaba un sistema de sorteo para escogerlo de entre los propuestos por el presidente. En la práctica, los poderes Legislativo y Ejecutivo nunca han tenido que recurrir a este sistema.

ciones, cuyos magistrados eran designados por el Congreso a partir de una lista presentada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Las designaciones del legislativo para la sala “principal” todavía eran realizadas a partir de una lista de nominaciones presidenciales, sólo que ahora tales nominaciones podían proceder de la Suprema Corte (sujeta a la discrecionalidad de su presidente). Igualmente, por vez primera, fueron incluidas en la ley normas estrictas para regular conflictos de interés por parte de los magistrados, lo mismo que procedimientos para efectos de su dimisión. Al mismo tiempo que el TFE continuó siendo algo menos que el ideal iglesiano, su competencia se extendió a niveles micro en diversas áreas, incluyendo la instrucción, el rango de pruebas admisibles y los instrumentos para la discrecionalidad de los magistrados (Instituto Federal Electoral 1993, 211-220). Según se muestra en la información analizada, se formalizaron y aumentaron las atribuciones relativas a las diligencias para mejor proveer,¹² permitiéndose a los magistrados por primera vez abrir los paquetes electorales (en circunstancias especiales), se amplió el rango de pruebas admisibles para incluir documentos técnicos tales como videos y audiocassettes, concediéndose a los magistrados facultades discrecionales limitadas pero efectivas en materia de suplencia de la queja.¹³ Dichas facultades proporcionaron a los magistrados un grado importante y sin precedente de poder.

En la versión 1997 del Tribunal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue integrado al Poder Judicial, con nominaciones realizadas enteramente por la Suprema Corte y ratificadas por el Senado. Si bien es cierto que se incrementaron las facultades discrecionales de los magistrados (según se detalla más adelante), el principal cambio en 1997 consistió en extender la competencia del Tribunal a efecto de incluir elecciones estatales y municipales, de las cuales podría conocer la Sala Superior en los casos en que recurrentes insatisfechos interpusieran demandas ante el TEPJF. Sumados a estos significativos cambios institucionales, hubo importantes cambios en el personal que lo integra, lo cual también fue un indicador de una mayor autonomía del

12 Conocidas en inglés como “*discovery*” and “*Subpoena powers*”.

13 Esta práctica, conocida en inglés como “*supplementing case complaints*”, entraña típicamente que el tribunal adicione la acusación, de que las autoridades electorales de las mesas de casilla “dejan espacios en blanco” en las actas finales de votación, una violación causante de nulidad que es fácilmente descubierta por los magistrados durante la revisión de las pruebas aportadas al argumentar otras violaciones.

Tribunal Electoral respecto del Poder Ejecutivo. El magistrado que había presidido el Tribunal Federal Electoral en 1991 y 1994 dejó el cargo para asumir una posición en una de las dependencias pilares del régimen, como subsecretario de Gobernación; su sucesor fue un magistrado de mucho tiempo originalmente propuesto por el PAN.¹⁴ Sin embargo, junto con estos notables avances en la autonomía del Tribunal, también ha habido un aumento en los pesos y contrapesos dentro de la institución, sólo que a través de otra institución independiente del Ejecutivo, la Sala Superior del TEPJF. Mientras que la Sala Superior ha servido como “filtro” de las nuevas acciones jurisdiccionales mediante la modificación de resoluciones de las salas regionales en 38 de 90 casos (40%) en 1997, el órgano de 1994 asumió una posición más pasiva, al modificar únicamente 2 de 211 casos (el 1%).

III. ANÁLISIS DEL CASO NÚMERO 1: AUMENTO EN LA DISCRECIONALIDAD E INCREMENTO EN LA RESPONSABILIDAD DEL MAGISTRADO

El punto de entrada de los magistrados a este complejo contexto legal ha sido el de las “causas de nulidad” de la votación recibida en casilla. La nulidad del 20% de las casillas (considerado por algunos como injustificadamente alto) tiene como consecuencia la nulidad de la elección (resultado que se ha dado en varias ocasiones, señalado en la tabla 1).

Los magistrados consideran si la demanda es fundada (lo que, en consecuencia, resultará en la anulación de la votación recibida en casilla) o infundada, únicamente cuando la demanda subsiste a la posibilidad de ser desechada. De aquí que la mayoría de las demandas deficientes sean desechadas antes de que los magistrados entren al estudio del fondo. El magistrado ponente proyecta la sentencia, requiere documentos faltantes y lleva a cabo “providencias para mejor proveer” (como en las elecciones de 1994), defiende oralmente su veredicto en público ante el órgano colegiado (donde cualquier otro magistrado puede disentir y una mayoría

14 José Luis de la Peza fue nombrado por primera vez en 1987, cuando las nominaciones eran hechas por los partidos políticos y ratificadas por la Cámara de Diputados. Su antecesor fue José Fernando Franco González Salas, quien fue reconocido como “justo, pero duro,” en el manejo de un tribunal muy centralizado, en el cual él tomaba hasta las decisiones más pequeñas. Sus colegas dicen que Franco siempre defendió la autonomía de la institución frente a varias presiones políticas externas. Franco renunció a su posición en 1996 para asumir un cargo alto en la Secretaría de Gobernación. Franco también había sido nominado en 1987, pero por el PRI (Cámara de Diputados, 21, 27).

de votos pueden desestimar el proyecto del magistrado ponente), después lo agrega al expediente y envía copias certificadas al actor y al tercero interesado (el partido “agraviado”, que es el partido ganador que puede perder en caso de que cambie el resultado de la elección).

Aun entre los casos “fundados”, es muy raro que todas las casillas sean anuladas. De hecho, aun en 1997, cuando por mucho la mayoría de las casillas fueron anuladas (11% del total de las impugnadas, comparado con menos de 1% en 1994 y en 1991, ver tabla 6), sólo un 37% de las reclamaciones de nulidad de votación resultaron fundadas (tabla 2).¹⁵

Como se puede apreciar en la tabla 2, en 1988 se presentaron solamente cinco causas de nulidad en una docena o tal vez más veces en los 54 casos “fundados” o “parcialmente fundados”: instalación de las casillas en lugares distintos a los establecidos, error en el cómputo de la votación en casilla y permitir la votación sin credencial para votar o sin estar inscrito en la lista nominal. Para 1991 existían más causas de nulidad establecidas por la ley, pero dos de ellas nunca habían sido probadas a satisfacción de los magistrados, a pesar de docenas de alegatos: el uso de la violencia o bien de tácticas de presión y la presentación tardía del cómputo de los votos por autoridades distritales. En la reforma electoral 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. Esta causa permitía a los magistrados anular una elección completa sin referirse a la votación recibida en casillas individuales, sino más bien cuando “violaciones generalizadas” comprometían la integridad del proceso. La “causa genérica” fue invocada varias veces en 1994, y jugó un papel decisivo en la anulación de una elección (el distrito XXII de Veracruz, con cabecera en San Andrés Tuxtla). En 1997, esta potencialmente poderosa herramienta para “anulación ciega” (anular la votación en casilla sin una causa específica) también fue utilizada para anular la elección del distrito III en Chiapas, con cabecera en Ocosingo, pero tal resolución fue revocada por la Sala Superior.¹⁶ Otra causa de nulidad fue

¹⁵ Debe destacarse que la anulación del 11% de las casillas solamente representó el 1.2% del total de la votación (TEPJF 1997a, 22). El índice del 11% es más un signo de mayor interposición de demandas por parte de los partidos políticos que un “ablandamiento” por parte de los tribunales electorales.

¹⁶ El PRD, en su demanda original, alegaba el incendio y robo de las urnas, imposibilidad de instalar casillas extraordinarias y, en consecuencia, la imposibilidad de recibir la votación. La demanda se encontró fundada, pero el tribunal de apelación (la sala de segunda instancia) revocó la decisión, argumentando que mientras el 16% de los ciudadanos no se encontraban en posibilidades

añadida en la reforma de 1996, la causa de “irregularidades graves”, la cual es similar a la “causa genérica” de 1994 pero menos eficaz, porque solamente puede ser usada para anular votación recibida en casilla, en vez de la elección completa. Mientras que la causa de nulidad por “irregularidades graves” supone que surte efectos por sí misma, sin necesidad de vincularse con cualquier otra causa de nulidad, en la práctica con frecuencia se liga a otras causas menos subjetivas (como error en el cómputo de la votación, etcétera).

En más de la mitad de la muestra de los casos “fundados” de 1997, los partidos políticos alegaron “irregularidades graves” (establecido como criterio por los magistrados) sólo como complemento de otras pretensiones. El ejemplo más común sería alegar “irregularidades graves” relacionadas con el cómputo de la votación en casilla.

Además de esta confusión, la crítica más fuerte de las causas de nulidad puede ser discernida más fácilmente respecto de los casos que han sido declarados infundados (tabla 3).

Aquí puede notarse que los magistrados reconocieron en sus resoluciones que sí se presentaron varias causas de nulidad, sólo que fueron declaradas “no determinantes” para el resultado de la elección. Este criterio es lógico y cuantificable en los casos en que las violaciones alegadas se relacionan con cómputos de votos específicos. Como se estableció en la jurisprudencia 9 (TFE 1992, 213), el número de votos “irregulares” debe ser restado de la diferencia que exista entre el ganador de la elección y el segundo lugar. Si el resultado es un número positivo, entonces la irregularidad no tuvo un impacto determinante. Pero, ¿cómo puede este razonamiento ser aplicado a violaciones no cuantificables, como el proselitismo en la casilla, violación del derecho de los representantes de los partidos de observar la votación en casilla y reportar las irregularidades en los “escritos de protesta”, o violaciones al secreto del voto? Los abogados de los partidos y aun los magistrados de los tribunales electorales han notado cierta “subjetividad” en este criterio (Ojesto Martínez Porcayo, 19-20). Estos casos, “fundados pero no determinantes”, fueron muy frecuentes en 1991, 1994 y 1997, años en que representaron más de la mitad de los casos infundados. Una segunda consecuencia importante

de votar, 84% sí lo pudieron hacer, y si el PRI ganó en razón de tres a uno, significaba que los votos que no se pudieron contabilizar no resultaban determinantes para el resultado de la elección.

de la no anulación de la votación en casilla en tales instancias es que los votos no válidos nunca se restaban al total de votos de los partidos nacionales para diputados al Congreso, que son la base para determinar la asignación de curules de representación proporcional. Esto es crítico porque la asignación de las 200 circunscripciones plurinominales se basa en el resultado de la votación total de cada partido en la elección de los 300 distritos uninominales. Si los votos “fundados pero no determinantes” se restan de ese total, el margen con el cual gana el partido que ocupa el primer lugar es exagerado y, aunque esto puede parecer un punto sin importancia, puede sumarse a miles de votos y posiblemente alterar la asignación proporcional.¹⁷

Otras dos importantes tendencias se presentan en la tabla III. Primero, el número de casos declarados “infundados”, aunque debieron haber sido desestimados (“infundado”, pero por razones utilizadas en casos desestimados, como se enlista en la tabla 7) disminuyeron de un 8% en 1988 y 10% en 1991 a 0% en 1997. La segunda tendencia importante es la frustración de los magistrados, en 1988, al no estar en posibilidades de valorar plenamente las pruebas mediante la apertura de los paquetes que se encontraban en manos del Colegio Electoral y que contenían todos los cómputos distritales y otras pruebas documentales públicas, lo que se reflejó en la causa de “no contar con pruebas suficientes” (mencionada en el 4% de las resoluciones, pero cuyo impacto fue mayor, de acuerdo con las intervenciones de los magistrados en la sesión respectiva), la que no constituyó un factor para 1991, cuando los magistrados tuvieron acceso limitado a estas pruebas, y especialmente tampoco lo fue en 1994 y 1997, tiempo en que se desarrolló un espectro más amplio de facultades de inspección judicial y diligencias para mejor proveer.

Efectivamente, en 1994 y 1997, todas las causas de nulidad fueron declaradas fundadas en por lo menos un caso, y en esto no hubo duda debido a los nuevos instrumentos disponibles, ya en 1994, para la dis-

17 Este error de computar el total de las diputaciones tomando en cuenta los votos que debieron haber sido anulados, se incrementa aún más en la asignación por representación proporcional. En 1994, estas diputaciones fueron asignadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 31 de octubre, semanas antes de que el TFE concluyera sus procedimientos judiciales. El IFE no pudo haber tomado en cuenta los votos anulados por el TFE en la asignación por representación proporcional —una omisión que socava la autoridad del TFE—. Silvia Gómez Tagle fue la primera en hacer notar esta situación (comunicación personal). Este error no se repitió en 1997, cuando el IFE esperó hasta después de que el Tribunal Electoral anulara la votación para determinar las diputaciones a asignar por representación proporcional.

crecionalidad de los magistrados. Previamente a esta elección, era casi imposible, dado el estrecho margen de pruebas admisibles, probar actos tales como proselitismo o presión sobre el electorado en la casilla sin la presencia de un notario público dando fe de tales acontecimientos.¹⁸ El cumplimiento, por parte de las autoridades electorales, de los requerimientos de información han mejorado sustancialmente. Y sumados al acceso a estas nuevas causas de nulidad y un mejor acceso a la información necesaria para juzgar los asuntos, en 1994 los magistrados adquirieron nuevas herramientas para llevar a cabo indagaciones “exploratorias” para verificar las “excepciones” del demandado o aun para complementar la contestación de la demanda si aparecieran nuevas violaciones (no especificadas en los agravios del actor) en el curso de las inspecciones. La tremenda discrecionalidad del magistrado, posible por primera vez en 1994, es un avance importante respecto de la frustración del TRICOEL en 1988.

Las autoridades electorales han dado mayor cumplimiento a los requerimientos del Tribunal Electoral para proveer de pruebas en el proceso. En 1988, el TRICOEL emitió requerimientos de pruebas en posesión de las autoridades (ver tabla 4) en 24 casos de la muestra, y sólo siete de éstos fueron contestados afirmativamente (en cuatro casos la autoridad no respondió y en doce es imposible decirlo, pues la documentación estaba incompleta en el expediente).

Como lo explicó Ojesto Martínez Porcayo:

en muchos casos la ley era ambigua y las autoridades electorales no mandaban la documentación, nosotros podíamos requerir pruebas, pero luego nos dábamos cuenta de que la institución local electoral había dejado de existir, que sus funcionarios se habían ido a casa, mandando los paquetes al Consejo Electoral, como se especificaba en la ley, pero dejándonos imposibilitados para obtener cualquier documento (entrevista, noviembre 14, 1995).

18 Mientras que los notarios públicos fueron obligados por ley a estar disponibles el día de la elección para dar fe y hacer constar las irregularidades (haciendo de ellas “pruebas públicas” automáticamente admitidas en juicio, en vez de pruebas testimoniales, de valor secundario), esta regulación no es aplicada, pues los partidos se han quejado de que con frecuencia los notarios no están localizables o, si lo están, acuden al lugar de los hechos después de que los perpetradores del fraude han dejado de hacerlo o han huido. La causa destacable de este problema es que los notarios de algunos de los estados son nombrados directamente por el gobernador y, en la mayoría de los estados, el gobernador sigue siendo del PRI. En consecuencia, a la vez que los notarios prometen prestar asistencia a los partidos políticos, su natural inclinación puede ser la de ayudar más al PRI.

A las autoridades electorales federales en los estados y municipios les faltaron incentivos para cumplir con los requerimientos, además no había sanción por el incumplimiento de los mismos y, de hecho, incumpliendo, las autoridades a veces podían sabotear la posibilidad del actor de proceder con su demanda. Y si las autoridades electorales no tenían incentivos para cumplir, el Consejo Electoral se encontraba desmotivado. En la relegada “lógica jurídica”, descrita por Krieger, parecía que los jueces electorales no consideraban las motivaciones políticas de los futuros miembros del Congreso en relación con la calificación de sus propias elecciones. En 1988, en el 52% (28 de 54) de los casos fundados, el TRICOEL mencionó la falta de acceso a los paquetes como un factor determinante en su imposibilidad de llegar a resoluciones definitivas. El Consejo Electoral no respondió ni una sola vez a la súplica de los magistrados para que el Consejo Electoral abriera los paquetes electorales y corroborara los agravios. De hecho, el Consejo Electoral no sólo ignoró el razonamiento legal del Tribunal Electoral, sino que implementó resoluciones políticas en violación al espíritu de la ley en 13 casos, posponiendo la calificación de las elecciones para dar cabida al “jineteo” postelectoral que se tradujo en la concesión de la victoria a cinco candidatos que terminaron en segundo lugar (Gómez Tagle 1994, 93).

Para 1997 la regla general fue el acatamiento por parte de las autoridades electorales a lo solicitado por el Tribunal Electoral, ya que el 100% de los requerimientos a las autoridades fueron cumplimentados, un 34% por encima de 1988. Sin embargo, el acatamiento por parte de los partidos actores se mantuvo bajo (30 en 1997), demostrándose que la estrategia de los partidos era todavía la de interponer demandas siempre que hubiera cualquier duda respecto de la imparcialidad electoral y continuar después con las probanzas si aparecía alguna prueba. Por ejemplo, los partidos actores en muchas ocasiones no llenan los escritos de protesta que son un requisito para la aceptación de la demanda, o no acreditan la personalidad de quien presenta la demanda, lo que indica que los partidos se desistieron de demandas en las que sabían que no tenían un argumento sólido, permitiendo que la demanda fuera desechada en vez de realizar un esfuerzo para cumplir con los requerimientos y lograr que el caso se declarara infundado. De esta manera, la carga de no acatar las solicitudes de los magistrados se trasladó claramente de las autoridades, en 1988, a los actores, en 1991, 1994 y 1997. Las sanciones por no acatar

los requerimientos se regularon en 1993, pero todavía no han sido aplicadas en recursos de inconformidad por violaciones durante la jornada electoral.¹⁹

También en las reformas de 1993 los magistrados del TFE estaban investidos con atribuciones para ordenar providencias para mejor proveer, o aun para ordenar, precedentes sin inspecciones a los paquetes electorales y otras evidencias, asegurando que las autoridades no pudieran ya dejar de cooperar impunemente. Algunas diligencias para mejor proveer se ordenaron en un 8% de las veces en 1994 y sólo en el 2% de las veces en 1997, pero esto fue debido, sobre todo, a los cambios procedimentales durante la instrucción.²⁰ Dos inspecciones semejantes permitirían descubrir irregularidades procedimentales suficientes para anular elecciones.²¹ En el distrito electoral federal IV, con sede en Tehuacán, Puebla, y en el distrito electoral federal XXII, con cabecera en San Andrés Tuxtla, Veracruz, en donde irregularidades graves condujeron a convocar a nuevas elecciones, el TFE instruyó a los secretarios instructores para supervisar el recuento de los votos y el cómputo de las actas de la jornada, una “segunda valoración” del trabajo de los funcionarios de la mesa directiva de casilla y de los funcionarios electorales locales. Después de todo, en 1994 se ordenó al menos media docena de tales inspecciones especiales, aunque los magistrados enfatizaron que ello era aún un acto excepcional, invocado únicamente “cuando hubiera amplia sospecha respecto de la documentación recabada” (entrevista con García Moreno).

La capacidad para expedir tales órdenes de inspección judicial fue una de las principales herramientas de la actividad judicial disponible para los magistrados desde 1994. La otra (limitada pero importante) atribución

19 El TFE impuso multas a los partidos políticos que excedieron las reglas para los gastos de campaña en las elecciones federales de 1994 (sanciones que fueron las primeras impuestas por el TFE), pero éstas no fueron parte de los “recursos de inconformidad” sino que fueron contempladas en otras demandas.

20 Los jueces instructores, quienes requerían y preparaban el caso para la consideración del magistrado ponente, fueron eliminados en la reforma de 1996. En consecuencia, los magistrados tomaban tempranamente el control sobre los casos y podían requerir documentos en primera instancia, en vez de que los jueces instructores requirieran y luego solicitaran a los magistrados un requerimiento adicional cuando el pedimento inicial no era cumplimentado (entrevista con Rebollo Fernández).

21 Los casos son SX-264/94 y SC-199/94, en los que más del 20% de las casillas fueron anuladas, debido en parte a las órdenes de inspección, las que permitieron a los magistrados alegarse de pruebas suficientes para declarar la nulidad de la elección.

concedida a los magistrados del TFE fue la facultad de suplir las demandas. La discrecionalidad de los magistrados no fue suficientemente delimitada en el COFIPE de 1991 ni en el reglamento interno del TFE, pero es una atribución que algunos magistrados buscaron ejercer desde 1991, aunque fue introducido sólo hasta 1994.²² Efectivamente, el debate más significativo del proceso electoral judicial de 1991 derivó del voto particular presentado en nueve ocasiones por el magistrado Javier Patiño Camarena, en el cual argumentó que la prueba del error en las actas de votación podía ser reforzada considerando un hecho importante que en ese momento no era parte de las pruebas valoradas por el TFE. Él argumentó que si los magistrados comparaban el número de boletas contabilizadas al principio del proceso electoral, todas las boletas podían ser contabilizadas como “votos válidos” o “sobrantes en blanco”, antes del comienzo del conteo de los votos.²³ El esfuerzo de Patiño Camarena al ampliar el rango de pruebas admisibles más allá de lo que el actor formalmente presentara, para incluir “hechos” obtenibles de cada acto electoral presentado como parte de la defensa de la comisión electoral, representa a la fecha el más sólido intento de ampliar las facultades de los magistrados.

Entonces, la suplencia de la queja no fue practicada formalmente en 1988 o en 1991, pero sí fue un lugar común en 1994, cuando tres formas de discrecionalidad de los magistrados se volvieron cotidianas: considerar el escrito inicial de protesta²⁴ y, en casos más extremos, “la adición” de cargos al recurso planteado por el actor durante la inspección de las pruebas presentadas y la agregación por los magistrados de otras irregularidades descubiertas en la demanda formal, en los casos en que esta última estaba

22 La sentencia SG-015/91 declara que la suplencia de la queja sería necesaria si la demanda era considerada en el fondo, pero que este “tribunal no puede llevar a cabo tal actividad”. Esto contrasta marcadamente con algunas de las otras resoluciones, tales como la ST-003/91, en la que los magistrados consideraron la declaración bajo protesta como parte de las evidencias presentadas; SC-048/91, en la que los magistrados suman “actas de cómputo incompletas” a otros agravios de la demanda sobre espacios en blanco en las actas oficiales de las casillas; SC-033/91 en la que el cargo por “actas de cómputo incompletas” fue sumado en el cómputo distrital de votos, y SC-105/91, en la que los magistrados reconocieron argumentos del actor para mejorar el caso presentado.

23 Entre los casos de la muestra, el voto particular fue emitido en los expedientes SC-047/91, SC-071/91, SC-111/91 y SC-117/91. En 1994, este criterio fue adoptado como jurisprudencia cuando lo aplicó el magistrado José Luis de la Peza en el caso SC-180/94.

24 El escrito de protesta, requisito de procedibilidad de la demanda, se caracteriza por un reporte inicial de las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral y que se presenta dentro de las 24 horas siguientes por el representante del partido que presenció la violación alegada.

incompleta y podía ser complementada con el primero,²⁵ suplencia de la cita errónea de artículos del Código Electoral para hacer congruente la demanda con las pruebas ofrecidas,²⁶ reformulación de las providencias para mejor proveer por violaciones a la ley electoral ofrecidas a través de la “suplencia de la queja”, y en más casos extremos, sumando agravios a la demanda cuando, en el curso de las inspecciones de las pruebas presentadas, los magistrados descubran otras irregularidades.²⁷

Aún persiste el debate respecto de si los escritos de protesta deben considerarse material probatorio. La jurisprudencia 39, que establece que el TFE estaba obligado a “considerar todos los documentos de la demanda del actor”, agotando de esa manera el “principio de exhaustividad” en la elaboración de las sentencias, aún es objeto de debate. Sin embargo, cuando de tal exhaustividad judicial resulta la nulidad de más casillas de las que se solicitan por el actor (y de hecho el impacto puede ser adverso para el actor, como ocurrió en el caso interpuesto por el PRD, el cual se identifica como SX-274/94, donde la actividad de los magistrados bajó al PAN del primero al segundo lugar en la elección senatorial por el principio de primera minoría en Tamaulipas), el actor presentó este caso ante la Sala Central del TFE (inaugurada en 1994), la cual revocó el fallo previo e insistió en que tal discrecionalidad en la “suplencia de la queja” no era legal.²⁸

Para algunos, el activismo judicial manifestado en el proceso de 1994 representa el punto máximo de la autonomía del Tribunal Federal Electoral, dado que su incorporación al ramo judicial en 1996 puede haber creado nuevos puntos de promoción en la carrera jurídica federal. De este modo pueden haberse establecido nuevos incentivos de actuación de los magistrados de carrera jurídica que no existían cuando el Tribunal era

25 Por ejemplo, en expediente ST-003/94 aporta un ejemplo de la recurrencia al escrito de protesta.

26 En el expediente SC-105/94, los magistrados reorganizaron los argumentos del actor de una forma más aceptable.

27 La “suplencia del agravio” más común es la relativa a dejar espacios en blanco en las actas de votación oficiales. Los magistrados sumaron este agravio a otros alegados por el actor en los casos SC-048/94 y SC-033/94. En 1997, el ejemplo más controvertido fue la suplencia en el expediente SG/29/97, revocando la victoria del PRD en favor del PRI, hasta que esta sentencia por sí misma fue revocada en el recurso de apelación REC-65/97. Los magistrados establecieron que había límites en sus facultades para llevar a cabo la suplencia de la queja; ellas tenían que ser integradas a las causas de nulidad ya invocadas por el actor en la demanda. Por ejemplo, si el actor alegaba inelegibilidad de un candidato, el Tribunal Electoral no estaba justificado para suplir “espacios en blanco en las actas de votación”, el que cae dentro de la causa de nulidad consistente en “error en el cómputo de los votos” (entrevista con Rebollo Fernández).

28 Véase SX-274/94.

completamente autónomo de cualquier otra burocracia gubernamental. De hecho, algunos ex oficiales del Tribunal Federal Electoral argumentaron que el Tribunal en 1994 superó las presiones políticas de gobernadores cuando decidieron anular elecciones legislativas ganadas por el PRI, a favor del PRD. Scheleske Tiburcio, quien sirvió como magistrado en la Sala Xalapa en 1994, negó la existencia de presiones directas a favor del PRI. Pero si dijo que el no volver a nombrar a la mayoría de magistrados de ésta sala activa e independiente, puede haber sido más que una coincidencia para el tribunal posterior a 1996, ya dependiente del Poder Judicial. “No fuimos presionados, ni siquiera por el presidente del tribunal,” dijo Scheleske Tiburcio. “Pero si no ser nombrados de nuevo fue nuestro ‘premio’ por no actuar a favor de algún interés, ni modo” (entrevista). El reemplazo de varios exmagistrados expertos ya en derecho electoral por miembros de carrera del Poder Judicial, abre la interrogante de si los magistrados de carrera serán más maleables ante sus jefes del Consejo de la Judicatura, la Suprema Corte, y el Senado. El rápido ascenso de dos de estos magistrados de carrera a la Suprema Corte en 1995, directamente después de servir en la segunda sala del Tribunal Federal Electoral, puede haber alterado las expectativas de los magistrados de carrera en cuanto a su futura promoción. Es cierto que este paso del Tribunal Electoral a la Suprema Corte se dio en una coyuntura única (se había reformado a la Suprema Corte y se necesitaba renovar once magistrados a la vez, hecho que nunca más se repetirá). Es posible que algunos miembros del servicio jurídico lleguen a pensar en el servicio electoral como un trampolín para la Suprema Corte. El patrón de avance profesional en los próximos años podrá resolver éstas interrogantes sobre la estructura de incentivos de los magistrados a raíz de la incorporación del Tribunal al Poder Judicial.

El proceso electoral de 1997 posiblemente haya servido para revertir la discrecionalidad de los magistrados a los niveles anteriores de 1994, estableciendo límites discretos en relación con la facultad judicial de la “suplencia de la queja”. El papel del “escrito de protesta”, considerado obsoleto según muchos estudiosos del derecho electoral, fue formalmente disminuido con la jurisprudencia federal generada en una controversia relativa a las elecciones locales en el estado de Querétaro, en donde no se requieren los “escritos de protesta”. La Sala Central resolvió que en los estados en que la presentación de los “escritos de protesta” fuera

opcional (y en consecuencia no se adjuntaban a la demanda), tal política no era contraria a la ley federal (TEPJFa, 174). Esta decisión, junto con una jurisprudencia que estableció que los “escritos de protesta” no eran relevantes como prueba a menos que aportaran información adicional a aquella disponible en documentos públicos (jurisprudencia 1/97, tercera época, TEPJFa, 139), y la total irrelevancia de estos documentos, condujo a los analistas a creer que deberían ser eliminados por completo.²⁹ La regulación respecto de la “suplencia de la queja” se hizo más estricta en 1997, pues la jurisprudencia estableció que los “espacios en blanco” en las actas no eran por sí mismos causa suficiente para anular votos (jurisprudencia 1/97, tercera época, TEPJFa, 138). En consecuencia, en 1997 se regularon con mayor precisión las facultades discrecionales otorgadas a los magistrados en 1994, sobre todo a través de las actuaciones de la Sala de Segunda Instancia, la cual por lo general confirmó las sentencias dictadas por salas inferiores. Los representantes de los partidos de oposición, especialmente del PRD, que “perdieron” una elección en la Sala Superior debido a las limitaciones impuestas a la discrecionalidad de las salas inferiores, no objetaron las actuaciones de la Sala Superior. En lugar de ello, aplaudieron el rigor aplicado por la Sala Superior y argumentaron que tal rigor, impuesto por verdaderas autoridades jurídico-electoral, era el único camino para establecer normas objetivas (entrevistas con Vargas Manríquez y Villavicencio).³⁰

29 Por ejemplo, el asesor jurídico del PAN, José Martínez Valero, planteó que los “escritos de protesta” siempre han sido inútiles desde un punto de vista legal, pero durante el apogeo del PRI como partido hegemónico sirvieron como señales de alerta para el partido gobernante de que podrían presentarse recursos y que tenían tres días (periodo entre el día de la elección, cuando los “escritos de protesta” tenían que ser entregados, y cuando había que darles seguimiento en la demanda correspondiente) para elaborar la defensa del voto en la casilla donde el “escrito de protesta” había sido presentado el día de la elección (entrevista con Martínez Valero). Bajo este razonamiento, las estadísticas se voltearon en 1997 y el PRI se convirtió en el partido que con más frecuencia presentó demandas y, por lo tanto, en el menos interesado en abusar de la interposición de éstas, permitiendo más tiempo a los partidos de oposición para defender sus votos.

30 Los activistas del PRD expresaron su desánimo con dos recursos de apelación en contra de decisiones del Consejo General del IFE en periodo previo a la elección. Una de éstas fue una resolución que prohibió al gobierno los proyectos de obras públicas 30 días antes de la elección, para que no fueran utilizados como promoción de campaña electoral en la entidad del partido en el poder. La otra decisión controvertida del IFE, la cual fue revocada por el TEPJF, se refería a la creación, en el IFE, de una comisión de vigilancia que recibiera quejas relativas a presión sobre el electorado y respecto al uso indebido de recursos públicos destinados a fines electorales. Estas fueron las primeras revocaciones significativas del Tribunal Electoral respecto de decisiones del IFE.

En 1997, a la vez que se realizaron varios cambios en la interpretación de leyes, se hicieron pocas modificaciones en las leyes respecto de la discrecionalidad de los magistrados (excepto por la adición de la confusa causa de nulidad por “irregularidades graves” mencionada con anterioridad). De hecho, la conservadora Sala Superior del TEPJF revocó los tres casos en que se afectaban los resultados electorales. Como se mencionó, los recursos SX-28/97 (PAN) y SX-29/97 (PRD) que impugnaban la victoria del PRI en el distrito III de Chiapas, fueron revocados cuando el tribunal de apelación encontró que la Sala Xalapa había interpretado la “causa genérica” de nulidad de elección en forma muy liberal, y que las irregularidades (no instalación del 19% de las casillas en el distrito) no eran determinantes, debido al muy amplio margen de la victoria del PRI, y al hecho de que tales irregularidades no rebasaban el 20% requerido para la nulidad de la elección. Este criterio fue muy polémico, sin embargo, se pensó que el 75% de abstencionismo fue provocado por el miedo extendido en todo el distrito, por ser el centro de actividades del movimiento de guerrilla zapatista.³¹

En otras sentencias, la Sala Superior revocó la reversión de la victoria del PRD en favor del PRI dictada por la Sala de Guadalajara (SG-29/97) y restauró la victoria del PRD en el distrito XIV (SG-15/97), bajo la consideración de que la Sala de Guadalajara se había excedido en sus facultades discrecionales. La Sala de Guadalajara había anulado los votos decisivos del PRD, revirtiendo el resultado de la elección mediante la

31 Los activistas del PRD y del PAN señalaron los peligros que encerraba la lógica de la extrapolación de los patrones de votación asumida por la Sala Superior al resolver que, aun cuando se hubieran instalado todas las casillas y todos los votos hubieran sido para la oposición, de todas maneras el PRI habría ganado. Es decir, aquéllos sostuvieron que si la lógica se hubiera aplicado en forma diferente, se habría concluido que aun cuando una amplia minoría de votantes, quienes se abstuvieron de votar debido al temor por la violencia en las casillas, votaran por el PRD entonces el resultado habría cambiado. Esta elección, distorsionada, aun antes de que se llevara a cabo, por tremendas presiones para lograr su posposición, fue altamente controvertida desde el principio. Los partidos de oposición sienten que fue, quizá, la única fuente de presiones inducidas sobre las resoluciones del tribunal en un proceso de resolución de conflictos que, por lo demás, fue “limpio” (entrevistas con Martínez Valero, Vargas Manríquez y Villavicencio).

La resolución de la Sala Superior fue dividida, cinco a dos, y el autor del voto de la mayoría, Orozco Henríquez, reconoció que parte del razonamiento de la Sala para no anular la elección fue el de asegurar que los individuos ubicados fuera del régimen legal (esto es, los vándalos enmascarados que quemaron y robaron casillas ignorándose si estaban vinculados a algún partido o a autoridades electorales) no pudieran, efectivamente, sabotear un proceso electoral en su propio beneficio. Orozco Henríquez sostuvo que, además de la evidencia legal de que el fraude había sido insuficiente para provocar la anulación, la Sala había considerado que la anulación de la elección habría sentado un precedente lamentable y, quizá, dado pie a ulteriores sabotajes electorales (entrevista con Orozco Henríquez).

suplencia de la demanda del PRI, y anulando la votación recibida en 10 casillas (de un total de 23 anuladas en un distrito con 34 casillas) basándose en la existencia de espacios en blanco inadmisibles en las actas de cómputo distrital. La tercera y última decisión de la Sala Superior también revocó una decisión de la Sala de Guadalajara, revirtiendo la victoria del PAN en favor del PRI, bajo el fundamento de que la instancia inferior ejerció en exceso sus facultades discrecionales al considerar el agravio del PAN como un “hecho” y desatendiendo errores decisivos en el cómputo de los votos. La Sala Superior cambió la victoria por 133 votos del PAN a una de 17 votos en favor del PRI.

Mientras que algunos expertos en materia electoral (particularmente de los partidos de oposición) parecen preocupados porque, en 1997, los magistrados de las salas regionales usaron en forma excesiva sus nuevas herramientas discrecionales, el aparente afán de la Sala Superior de “refrenar” a los magistrados de las instancias inferiores (manifiesto en varias revocaciones de sentencias) no pareció aplicarse a la liberalización de las reglas en 1994, relativa a la admisión de las pruebas. Las reformas de 1994 permitieron por primera vez las pruebas documentales privadas (exhibidas junto con los documentos expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones), tales como pruebas técnicas (reproducciones de sonido e imágenes, etcétera), pero sometidas a la discrecionalidad de los magistrados.³² Las pruebas técnicas son admitidas siempre que sean complemento de otro tipo de pruebas “directamente admisibles” (García Álvarez, 6), una categoría todavía limitada a documentos públicos (aquellos expedidos por funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones o los certificados por notario).³³ En 1994, 5 del 13% de las pruebas técnicas exhibidas, conforme a mi muestra, fueron consideradas en las resoluciones del TFE, mientras que, en 1997, fotos, videos y grabaciones

32 Más específicamente, en 1988 y 1991 sólo se admitieron pruebas “públicas”. En 1994 y 1997 se aceptaron pruebas “instrumentales” y pruebas “presuncionales”, aunque éstas estuvieron basadas meramente en la interpretación de los magistrados respecto de las documentales públicas. En 1997 se aceptaron por primera vez las pruebas “privadas” (cualquier documento que no sea público ofrecido en la demanda, incluidas las periciales, testimoniales, confesionales, etcétera), aunque, en la práctica, fueron aceptadas muy rara vez.

33 Las pruebas técnicas fueron presentadas por los partidos actores antes de las reformas de 1993, pero se supone que no debían ser consideradas. Ninguna de las siete pruebas técnicas ofrecidas en 1991 fueron tomadas en consideración en la sentencia, pero una de las dos pruebas presentadas en 1988 se mencionaron en el fallo. No hubo ningún patrón partidista discernible en la aceptación de esta clase de pruebas excepto, quizá, en 1988 cuando el PRI presentó fotografías que sí fueron consideradas por los magistrados.

de audio fueron tomadas en cuenta por los magistrados en dos de los seis casos. Aunque la presentación y consideración de pruebas técnicas se está volviendo rutinaria, rara vez tiene impacto en los resultados finales.³⁴ Efectivamente, las formalidades requeridas para la presentación de pruebas técnicas son una de varias formalidades procedimentales que regulan el ofrecimiento de pruebas, de manera que los actores están impedidos para preparar su demanda. Otros obstáculos permanentes para los partidos actores son los requerimientos de que los documentos privados sean protocolizados para ser calificados como evidencia y la falta de disposición del TFE para aceptar testimonios de particulares o pruebas “privadas” de cualquier fuente que provengan, aun de los integrantes de la mesa directiva de casilla o de los representantes de los partidos.

IV. ANÁLISIS DEL CASO NÚMERO 2: PARTICIPACIÓN DE PARTIDOS DE OPOSICIÓN. DE LA IGNORANCIA A LA AQUIESCENCIA

Con pocas excepciones, el aumento y la precisión de los instrumentos discrecionales de los magistrados se han complementado con un notable perfeccionamiento de las demandas interpuestas por los partidos. En 1991, en la muestra correspondiente a los recursos de inconformidad, el 79% de las casillas de votación fueron descalificadas de la consideración con fundamento en cuestiones puramente procedimentales³⁵ en comparación con el 47 en 1997.³⁶ En 1988, las demandas formuladas deficientemente, desechadas antes de entrar a su estudio, fueron peores que las desechadas en procesos posteriores. Por ejemplo, más de una docena de

34 Los asuntos SG-39/94 y SG-42/94 son ejemplos de una amplia consideración de pruebas técnicas.

35 Esto incluye el conjunto de demandas que fueron desechadas, sobreesidas, acumuladas o archivadas y que se tuvieron como no interpuestas. Mientras que las definiciones legales de estas acciones varían levemente, todas ellas tienen el efecto práctico de interrumpir la continuación del juicio por razones procesales (esto es, razones que no tienen que ver con el fondo del asunto). Los asuntos que son estudiados en el fondo y declarados “infundados” son, al menos, objeto de análisis total y pueden ser rechazados por falta de elementos probatorios, falta de argumentación, etcétera, pero por lo pronto entran a la etapa de “estudio en el fondo”.

36 El porcentaje de 1988 (42%) no se consideró aquí por debido al reconocimiento de los magistrados de que en 1998 se actuó con mucha flexibilidad, pues fue la primera vez que a los partidos se les exigió que presentaran ese tipo de recurso. Los recursos que deberían haber sido desechados fueron, por el contrario, resueltos como “infundados”, pero luego de estudiarlos en el fondo produjeron la tasa más alta de infundados (81%) de los cuatro procesos electorales considerados en mi muestra. Tal flexibilidad (conocida como la doctrina de “*in dubio pro partido*” o “en caso de duda tiene razón el partido político actor”, acuñada por Ojeto Martínez Porcayo) no fue aplicada en las demandas de 1991.

demandas que fueron desechadas en 1988 por ser interpuestas por personas no autorizadas, fueron firmadas por el o la candidato perdedor, en vez de que lo hiciera el representante designado por el partido político, mientras que en 1991, los partidos rara vez cometieron este error. Otro número desproporcionado de recursos interpuestos en 1988 carecieron de “formalidad” judicial, fueron interpuestos fuera del plazo permitido o fueron desechados por no mencionar la elección específica que se impugnaba (tabla 5).

En 1997 los errores en las demandas fueron más sutiles: no se acompañaron a los escritos de demanda los respectivos escritos de protesta o se alegaban irregularidades en la elección que no correspondían al recurso de inconformidad interpuesto (como el “rasuramiento” de la lista nominal o irregularidades en el número de boletas impresas, etcétera) o que no se contemplaban dentro de las causales de nulidad. También a partir de 1997, los actores se vieron beneficiados con la jurisprudencia en la que los magistrados amplían el rango de demandas admisibles para su consideración y estudio, aun cuando incluían algunos errores procedimentales mínimos como los listados en la tabla 5 (TEPJF 1997a, 135), en la inteligencia de que los magistrados podían interpretar “lo que el partido actor quiso decir” (entrevista con Orozco Henríquez).

Con pocas excepciones, los partidos políticos actores han mejorado en la comprensión y cumplimiento de los requisitos legales para la interposición de demandas. El porcentaje de demandas carentes de forma judicial, interpuestas fuera del plazo legal o sin firma del actor ha disminuido considerablemente, en tanto que el porcentaje de asuntos “fundados” se ha incrementado en cada proceso electoral. Efectivamente, el porcentaje de demandas en las que por lo menos (la impugnación sobre) una casilla resulta fundada se ha incrementado de un 22% en 1991 a un 58% en 1997. Medido por casillas de votación, el porcentaje de las impugnadas que son anuladas ha crecido de menos de 1% en 1991 a un 11% en 1997 (tabla 6).

Clasificadas por partido, las sentencias pronunciadas proceso por proceso son aun más reveladoras. El PAN y el PRD han interpuesto la vasta mayoría de las demandas antes de 1997, advirtiéndose que entre los dos partidos cubren alrededor del 85% de las demandas interpuestas en 1991 y en 1994. Sin embargo, en 1997, el PRI reemplazó al PRD como el demandante más frecuente, interponiendo el 43% de los recursos, mientras

que el PRD interpuso el 41% y el PAN el 13%. La tabla 6 también muestra que el PAN, conocido por más de sesenta años como el partido de abogados y defensores incondicionales de la “legalidad”, consigue un mayor número de sentencias fundadas (con por lo menos una casilla anulada en el 83% de las demandas interpuestas en 1997), a comparación del PRI (55% en 1997) o del PRD (37% en 1997). Antes de 1997, el PRI interpuso muy pocos recursos y, entre los dos partidos de oposición, el PAN tuvo un porcentaje consistentemente mayor de casos fundados que el PRD.

Los partidos de oposición, en especial el PRD, insistían, antes de la victoria de Cárdenas en 1997, que el sistema de justicia electoral en su conjunto era defectuoso y que los tribunales federales electorales estaban obligados a introducirle mejoras para sentar precedentes para los estados, donde los pilares de la justicia electoral eran sin duda menos confiables. Ambos partidos de oposición expresaban recelos sobre la continuidad de las formalidades procesales en la interposición de demandas. Ambos deseaban eliminar los escritos iniciales de protesta y buscaban flexibilizar los requisitos de interposición de demandas, de tal manera que éstas pudieran ser presentadas ante cualquier oficina de los consejos distritales estatales o federales (en lugar de los procedimientos confusos que varían con cada elección el lugar de presentación de los recursos) y que los representantes de los partidos contaran con el derecho de revisar y complementar sus demandas después de su presentación inicial, más allá de la sola facultad de remitir documentos requeridos por el Tribunal Electoral.³⁷ Sin embargo, comparado con el descontento de la oposición en el pasado respecto de los tribunales electorales, los partidos políticos más importantes expresaron su satisfacción con el proceso de resolución de conflictos postelectorales en 1997.

Fue el PAN el que presionó para que el Tribunal Federal Electoral quedara formalmente integrado al Poder Judicial de la Federación e hizo que se convirtiera en un tribunal de apelación para los casos de conflictos generados en tribunales electorales de los estados, espacios en que ambos partidos de oposición seguían creyendo que existían las violaciones electorales más flagrantes “en un entorno judicial subdesarrollado en el que

37 Las posiciones de los partidos derivaron de las ponencias presentadas durante el “Seminario del Castillo de Chapultepec”, diálogo que tuvo lugar entre partidos y el gobierno federal y que fue promovido, durante la mayor parte de 1995, por los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral: Santiago Creel, Jaime González Graf y José Agustín Ortiz Pinchetti.

nos gustaría ver que nuestros asuntos no se vieran detenidos por caciques que todavía maniobran para retrasar el cambio, buscando mantener sus cuotas de poder aun durante este periodo de transición a la democracia” (entrevista con Martínez). El PAN quedó satisfecho con las reformas de 1996 y sus líderes sintetizan los defectos de la justicia electoral, especialmente en relación con las nuevas reformas, como “un problema no de instituciones sino de la gente que las dirige”.³⁸ Activistas del PRD, un partido basado en las masas e integrado por campesinos y trabajadores más que por abogados, mostraron mayor desconfianza sobre la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, argumentando que la instancia más accesible popularmente, en donde el TFE podría “adherirse” jurisdiccionalmente, serían los tribunales federales colegiados de circuito, que se especializan en simplificar las leyes a su más mínimo común denominador y pueden encontrarse en todas las grandes ciudades (entrevista con Del Villar).

Funcionarios del PRD formularon numerosas y válidas reservas respecto de los excesos procesales del Tribunal Federal Electoral. Para empezar, de acuerdo con Juan Romero, subdirector de Asuntos Judiciales del PRD, “es imposible recibir justicia ya que el Tribunal Federal Electoral se compone de sólo cinco circuitos que cubren el país en su totalidad. Si un colega en Chiapas desea interponer un recurso, él o ella tendrá que trasladarse hasta Jalapa, Veracruz”. Los actores aún tienen que señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad en donde interponen el recurso, lo que plantea varios problemas logísticos para muchos actores potenciales quienes pierden tiempo de trabajo y de otras responsabilidades para monitorear las elecciones sin ninguna remuneración. El plazo de tres días para la interposición de la demanda, posteriores al día de la elección, y la inmediatez del plazo para presentar “escritos de protesta” (que tienen que ser presentados por los representantes de los partidos en las casillas el día de la elección) continúan creando una exigencia excesiva para los pocos representantes del PRD disponibles y capacitados judicialmente. Adicionalmente, una vez interpuesta la deman-

38 Esta es la paráfrasis de una declaración del legislador panista Fernando Pérez Noriega, quien dijo que con las reformas de 1996 el PAN estaba satisfecho con el campo de juego electoral, que ya se había nivelado. Pérez Noriega, miembro importante del equipo de apoyo judicial que viajó de la ciudad de México a los sitios en que tuvieron lugar justas electorales particularmente competidas, a efecto de preparar los respectivos medios de impugnación, señaló que todavía existen problemas en tribunales electorales de lugares como Puebla (citando el caso Huejotzingo), pero que dichos problemas trascienden las soluciones institucionales (entrevista con Pérez Noriega).

da, el actor no tiene oportunidad de conocer las pruebas presentadas por la autoridad responsable o por el partido tercero interesado (el partido político ganador cuya victoria está siendo impugnada), o aun el expediente, lo que Romero cita como una injusticia del proceso electoral de 1994. Los estrategas del PRD cumplieron con el Tribunal Federal Electoral en 1997 y reconocieron que, no obstante lo injusto, la carga recaía sobre ellos para asegurar que los activistas de los partidos con demandas legítimas tuvieran los recursos y el entrenamiento para interponerlos. En 1994, el partido no asumió la responsabilidad, y ha sido acusado, por autoridades electorales judiciales y disidentes dentro del partido, de subvertir la credibilidad del proceso de justicia electoral.

En 1994, los abogados del PRD respondieron a las excesivas formalidades exigidas por la ley presentando escritos de protesta genéricos, “en blanco”, el día de la elección, con la expectativa de “dejar el espacio a salvo para llenarlo después en las demandas”, durante el plazo de interposición de tres días (entrevista con Romero). El partido generó aún más controversias al presentar “machotes” fotocopiados de demandas en alrededor de trescientos casos, impugnando la elaboración de la lista nominal.³⁹ Los magistrados del TFE se mostraron reacios a tener que resolver en repetidas ocasiones alegatos de cientos de páginas que ya habían sido abordados en la vía adecuada a través de recursos de apelación, en la etapa de preparación de la elección, en contra de decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la materia. Pero los estrategas del PRD aseguraban que ellos no estaban tratando de sabotear el proceso judicial “saturando” al Tribunal con un voluminoso formato preelaborado, que en la mayoría de los casos estaba desprovisto de cualquier prueba adicional a las presentadas con motivo de los recursos interpuestos en la etapa de preparación de la elección. Más bien, argumentaban que las demandas relacionadas con el “rasuramiento del padrón” habían sido en-

39 Para ser más específicos, la demanda acusaba al Instituto Federal Electoral del “rasuramiento” de nombres de simpatizantes del PRD para sacarlos de la lista y de encontrar instrumentos para permitir a los simpatizantes del PRI el votar en múltiples ocasiones (al autorizarles múltiples credenciales de elector con fotografía, creando diversos nombres para la misma persona, etcétera). La demanda argumentaba que la elaboración de la lista estaba perjudiciada y que su auditor externo también respondía a compromisos. Los magistrados del Tribunal Federal Electoral resolvieron que las demandas de “machote”, fotocopiadas, eran infundadas en aquellos casos en que no fueron complementadas por argumentos concretos de fraude en el día de la elección. Los magistrados argumentaron en sus sentencias que el agravio del PRD respecto del “rasuramiento del padrón” había sido plenamente estudiado y contestado en la vía apropiada: un recurso de apelación en contra del IFE (RA-400/94).

viadas por el partido nacional a las organizaciones locales como una mera guía para el llenado de recursos postelectorales (entrevista con Tuñón, marzo 23, 1996). Si este fuera el caso, se trataba de una guía muy deficiente para los miembros locales del partido, pues, conforme a la muestra, sólo dos de ochenta de las demandas de “machote” sobre “rasuramiento del padrón” fueron declaradas “fundadas” en alguna casilla de votación, y en cada uno de estos casos no estaba la “copia matriz” que fuera válida, sino únicamente nuevas demandas específicas anexas al formato prefabricado. Adicionalmente a la demanda de “machote” sobre “rasuramiento del padrón”, hubo en 1994 por lo menos otros cuatro machotes que fueron interpuestos por lo menos unas doce veces, trayendo los “descontones” presentados en esa elección (como porcentaje del total de los recursos interpuestos) a un colosal 72% (tabla 7).

La tabla 7 muestra que el PAN, que había experimentado ampliamente en 1991 con la presentación de “machotes genéricos”, utilizó menos en 1994, y no más demandas prefabricadas en 1997 (una parcial explicación del alto porcentaje de demandas “fundadas” en favor del partido). El PRD también presentó menos de la mitad de “machotes” en 1997 y formuló sus alegatos de manera más específica que en 1994, cuando usó demandas “en blanco” prefabricadas que en ocasiones cubrían cientos de casillas en un sólo asunto. El resultado fue el gran aumento en los índices de nulidad y el decremento en la interposición de demandas frívolas.

Este torrente de demandas de machote aumentó artificialmente el total de demandas interpuestas en 1994 y, en consecuencia, la carga de trabajo del Tribunal Electoral y el costo exorbitante para el contribuyente.⁴⁰ Esta oleada de interposición de demandas en 1994 se muestra claramente en la drástica reducción del total de recursos de inconformidad interpuestos: de 1,232 en 1994 a 194 en 1997.⁴¹ Con todo, un 65% de los recursos postelectorales interpuestos en 1994 eran de “machote”. La mayoría consistían en el formato preelaborado y nada más, pero otros cientos se ca-

40 Mientras el costo exacto de las elecciones de 1994 no se encuentra disponible, el costo de las elecciones intermedias de 1997, “más baratas”, se han estimado en \$860 millones (casi \$10 por ciudadano), incluyendo todos los costos administrativos y el financiamiento público a los partidos políticos. Entre 1990 y 1994, se estima que el gobierno mexicano gastó \$4 billones en la administración de las elecciones (Centro Carter 1997, 18).

41 Parecería obvio que otra razón por la que la interposición de demandas fue menor en 1997 es porque, dado que este año no se celebraron elecciones presidenciales, hubo en general un menor interés. Pero, desde luego, este factor no explica por sí solo la diferencia total. En 1991, en que también tuvieron lugar elecciones intermedias, se presentaron 465 recursos de inconformidad.

racterizaban por incluir el formato pero con alegatos adicionales “referidos al caso concreto”. Los magistrados continúan sosteniendo que el propósito de los escritos de protesta es precisamente el de que los partidos no interpongan recursos frívolos basados en cuestiones políticas en lugar de consideraciones judiciales. Algunos han alegado que, en algún momento, cuando los partidos estén suficientemente entrenados en la práctica de interponer demandas, podría imponerse una multa por interponer recursos excesivamente frívolos que no tienen ninguna posibilidad de ser aceptados (entrevista con De la Peza).

Los juristas del PRD insisten firmemente que ellos no hicieron las 320 copias del formato de demanda sobre el “rasuramiento del padrón” (y cientos más de sus otros machotes) simplemente para agotar las opciones judiciales como un prerrequisito para subsecuentes demostraciones callejeras, marchas, toma de oficinas públicas y otras tácticas de presión postelectoral (entrevistas con Del Villar, Romero y Tuñón). Ellos admitieron que tal conducta del partido es contraria a lo que se busca con los escritos de protesta y otras formalidades diseñadas para elevar el costo de la interposición de demandas frívolas. Sin embargo, argumentaban que la remoción de dichas barreras es la única forma de liberalizar el acceso al proceso de justicia electoral y reducir la burocracia para los partidos políticos al igual que para las autoridades electorales. Tuñón declaró que aun en las localidades más conflictivas (como en ciertos bastiones del PRD en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Tabasco), la interposición de impugnaciones judiciales adecuadas en contra de los resultados electorales ha sido tomada con mucha seriedad. Mientras que él explicaba que la política del Comité Ejecutivo Nacional del PRD era “nunca tomar por asalto un edificio municipal antes de recibir la resolución judicial,” activistas impacientes y muy comprometidos a nivel local con frecuencia desobedecieron, ya que percibían al Tribunal Electoral como un saturado mecanismo de control que servía para diluir movilizaciones masivas. Por esta razón, los tribunales deliberaban hasta que las cosas se enfriaban y podían anunciar sus decisiones inevitablemente impopulares. Escenarios como esos no se han abierto a nivel nacional, donde las apuestas electorales son más difusas y, discutiblemente, de menor importancia inmediata.⁴² Pero veamos ahora los escenarios postelec-

42 Podrá parecer ilógico que una elección de ayuntamiento de un pequeño poblado pueda ser de mayor importancia para los residentes que la de presidente o senadores, pero partiendo de la an-

torales locales y estatales, donde los conflictos eran cotidianos hasta épocas recientes, la autonomía de las instituciones electorales ha sido incompleta y el grado de cumplimiento de los partidos con esas instituciones ha sido a veces muy bajo.

V. EL DESVANECIMIENTO DEL MITO DEL “FEDERALISMO ELECTORAL” MEDIANTE LA CREACIÓN DE UN PODER FEDERAL PARA RESOLVER CONFLICTOS LOCALES

Los modelos de negociación postelectoral de competencias locales han funcionado de manera muy diferente para el PAN y para el PRD. Los líderes de más alto rango del PAN reconocieron una “relación especial” entre el PAN y el PRI durante el sexenio de Salinas, y que el PAN se privilegiaba a sí mismo como la oposición leal al régimen. Los funcionarios nacionales del PAN también admitieron haber sostenido comunicación directa con los líderes nacionales del PRI, el secretario de Gobernación y, en algunos casos, con el propio Salinas en la búsqueda de soluciones nacionales a problemas locales.⁴³ En todas sus más notorias “concertaciones”, tales como las de los gobiernos de Guanajuato y San Luis Potosí (1991) y las elecciones municipales en Guaymas (1991), Mérida (1990 y 1993), Monterrey (1994) y Huejotzingo (1996), el PAN nacional negoció con el liderazgo nacional del PRI, arribando a “pactos de caballeros” que “lavaron” las victorias del PRI a través de instituciones políticas (más que judiciales) tales como las legislaturas estatales o mesas de negociación bipartidistas para encontrar compromisos aceptables para el PAN.⁴⁴

El PRD no ha experimentado nada cercano a la buena fortuna del PAN en la negociación de conflictos postelectorales. El PAN maniobró

tigua premisa formulada por el portavoz de los E.U., Tip O’Neill, de que “toda la política es local”, y del hecho de que esos trabajos y recursos dependen en mayor medida de los ejecutivos locales (alcaldes y gobernador) que de la gran ineffectividad del Legislativo, uno puede observar cómo las elecciones locales son las que incitan los conflictos postelectorales más enardecidos.

43 Entrevistas con Alcántara y Castillo Peraza.

44 Una parcial excepción puede ser Monterrey (1994), donde los funcionarios panistas entraron en negociaciones postelectorales con el PRI nacional, pero no admitirían “blanquear” los resultados. De hecho, la victoria del PRI fue revocada en favor del PAN a través de la Sala de Apelación del Tribunal Estatal Electoral. El autor no pudo comprobar las acusaciones de la prensa en torno a presiones sobre los magistrados electorales para que “resolvieran” en favor del PAN, pero tales presiones serían consistentes con los otros casos mencionados, en los que la confirmación se obtuvo de al menos uno de los principales participantes.

para persuadir al PRI nacional para que presionara a sus organizaciones locales a efecto de que renunciaran a sus triunfos electorales, de tal manera que el PAN pudiera demandar la victoria (y mantener intacta la política de alianza nacional del PRI-PAN). El PRD, por el contrario, hasta recientemente no tenía nada valioso que ofrecer al PRI a nivel nacional. El PRD se opuso consistentemente a las políticas económicas y sociales PAN-PRI, y en el primer año del sexenio de Salinas, incluso, no reconoció al candidato del PRI como el verdadero ganador de la votación de 1988. Así, allí donde el PAN recibía acceso por la puerta trasera a las elites políticas del régimen, el PRD tenía que jugar a las amenazas de ingobernabilidad desde las comunidades rurales como cartas para capturar la atención postelectoral. El PRD maniobró, después de elecciones sistemáticamente fraudulentas, tales como las competencias locales de Michoacán (1992) y Chiapas (1995), para recibir concesiones de gobiernos locales “plurales”, incluyendo regidores tanto del PRD como del PRI. Pero dicho partido nunca ha maniobrado abiertamente, como lo ha hecho el PAN, para derribar triunfos del PRI y nunca ha recibido aquel tipo de concesiones en elecciones para gobernador o en contiendas de alcaldías ubicadas en áreas urbanas importantes. Una excepción en un caso parecido, la exitosa negociación del abandono del triunfo oficial del PRI en la competencia por el gobierno de Tabasco en 1994, se cayó a pedazos en el último minuto en la medida en que los líderes locales del PRI se echaron para atrás respecto de su acuerdo de sacrificar a su gobernador a cambio de una tregua nacional entre el PRI y el PRD.⁴⁵

Sin embargo, para el PRD, la segunda vuelta (o “segundo round”) podría ser un negocio mortal. Hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa, veintenas de activistas del PRD fueron asesinados⁴⁶ en enfrentamientos con autoridades y activistas del PRI y autoridades gubernamentales, pues los grupos se rebelaban espontáneamente en contra de los resultados electorales impuestos por el PRI, ocupando al mismo

45 Sin duda, el negociador de este pacto fue el astuto ex líder del PRI en Tabasco, Andrés Manuel López Obrador. López Obrador había sido el único líder conocido del PRD que había abierto canales de comunicación con el secretario de Gobernación en las elecciones de Tabasco de 1991, tomando tres (de 17) gobiernos plurales de las garras de la aplastante victoria del PRI. López Obrador, actual presidente nacional del PRD, tiene un estilo de negociación postelectoral más parecido al del PAN que otros líderes del PRD (digamos, Cárdenas). Véase Eisenstadt (1998a) o la propia valoración de López Obrador respecto de su negociaciones postelectorales (López Obrador).

46 Mientras que el PRD contabiliza 250 asesinatos políticos (definidos en sentido amplio) de activistas entre 1988 y 1994 (PRD, pp. 317-330), mi propio recuento arroja un total de casi; 100 asesinatos vinculados directamente a conflictos postelectorales (Eisenstadt 1998b).

tiempo presidencias municipales por semanas o meses, antes de darse por vencidos una vez concedida la victoria de facto o siendo retirados por la fuerza, algunas veces por el ejército. De acuerdo con la evidencia mostrada por estudios efectuados en los inicios de los años ochenta sobre conflictos postelectorales generados localmente en Michoacán (Tapia) y Oaxaca (Martínez Vázquez y Arellanes Meixueiro), estos activistas locales estaban por mucho siguiendo patrones de conflicto postelectorales de partidos de izquierda, establecidos por precursores del PRD.

Hasta que las reformas electorales de 1996 “protegeron legalmente” de manera plena a los partidos de oposición y concedieron competencia a las autoridades federales para anular elecciones locales, la puesta en escena de tales conflictos, tanto al estilo PAN como al estilo PRD, se erigió en el referéndum final sobre la credibilidad de elecciones individuales. Sólo muy recientemente dichos conflictos han sido trasladados de las calles a los tribunales, lo que ofrece pruebas definitivas de que los partidos de oposición han aceptado, finalmente, las instituciones electorales propuestas por el liberalizante régimen mexicano de un sólo partido.⁴⁷ Mientras que los partidos de oposición comenzaron a resolver sus conflictos a través de estrategias legales y no de estrategias políticas, aun existen abundantes “territorios de reserva” a nivel local o lagunas en la justicia electoral, tales como los estados socialmente conflictivos gobernados por organizaciones políticas de gobernadores al viejo estilo priísta, como son los casos de Chiapas y Tabasco. Ninguno de los 89 recursos postelectorales interpuestos, a mediados de los noventa, en elecciones locales conflictivas en estas plazas fuertes estatales del PRD fue declarado siquiera parcialmente fundado. En Tabasco (1994), los veinte recursos fueron desechados sumariamente aun antes de que los magistrados entraran a su estudio de fondo, mientras que en Chiapas (1995) ninguno de los 69 recursos jurisdiccionales presentados tuvieron como resultado la anulación de siquiera un voto.⁴⁸ Aun si el desechamiento de

47 En el caso del PRD, el partido no está tan convencido con las instituciones electorales como insatisfecho con sus alternativas. Durante la última campaña para una “segunda vuelta” importante del partido, no sólo falló el sendero político (en los últimos dos triunfos del PRI que derivaron en ocupación de palacios municipales, por parte del PRD, el gobernador amenazó con retirar por la fuerza a los manifestantes), sino que el PRD no fue capaz de presentar demandas sólidas en competencias electorales en que los activistas del partido creían que habían ganado. Esta falla en la defensa de sus votos convenció a los líderes nacionales del PRD de que la preparación de demandas judiciales electorales tenía que convertirse en una alta prioridad (entrevista con Villavicencio).

48 Sobre Tabasco, véase Eisenstadt 1998a. Sobre Chiapas véase Tribunal Electoral de Chiapas, 32-89 *passim*.

tantos recursos, por parte de los tribunales electorales, estuviera basado en sólidos razonamientos judiciales y los recursos hubieran sido muy deficientemente formulados como para ser admitidos, este porcentaje de “fundados” parecería decir más acerca de la inaccesibilidad a la justicia electoral en estos estados que acerca de la calidad de los recursos interpuestos; es decir, que las instituciones creadas para servir como foro para prevenir conflictos electorales están funcionando insatisfactoriamente.

Mientras que las concertaciones pretendidamente “lavadas” a través de los tribunales estatales electorales (tales como en Guaymas, 1991; Huejotzingo, 1996, y posiblemente Monterrey, 1994) fueron resueltas más sobre la base de las presiones políticas que sobre el peso de argumentos judiciales, al menos puede decirse que los tribunales electorales están siendo utilizados como foros para la resolución de disputas (aun si éstos distorsionaran la justicia y acostumbraran al PAN a usar los tribunales como mesas de negociación). Cuando los tribunales electorales no aceptaron ningún recurso (y algunos de ellos estaban bien formuladas aun en relación con los más altos parámetros federales), es difícil sorprenderse de que el PRD optara por la ruta de la movilización, emprendiendo conflictos postelectorales en el 18% de los 17 municipios de Tabasco en 1994 y en 34% de los 109 municipios de Chiapas en 1995.⁴⁹ En casos como éstos, el Tribunal federal ha sido ahora dotado de atribuciones para intervenir remitiendo los asuntos a los estados para su ulterior consideración (para efectos) cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encuentra que los tribunales estatales desecharon recursos sumariamente, basados en tecnicismos, para “tomar el camino más fácil”, lo cual no es poco común (entrevista con Orozco Henríquez). De acuerdo con las estadísticas para 1997, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral devolvió a los estados para su reconsideración alrededor de una docena de asuntos, insistiendo en que los tribunales estatales entraran a conocer el fondo de los mismos, en lugar de desecharlos, como lo habían hecho la primera vez.

Cuando los tribunales estatales conocen de los asuntos y los resuelven como infundados, incitando así a los actores insatisfechos a apelar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal federal

49 Estas estadísticas fueron recopiladas de una base de datos de conflictos postelectorales, compilada por el autor a partir de fuentes mexicanas de prensa locales y nacionales de los años de 1989 a 1996. Véase Eisenstadt 1998b. Las estadísticas son para la elección de 1994 en Tabasco y 1995 en Chiapas.

también conoce del asunto en su totalidad, aunque no puede tomar en consideración ningún argumento o evidencia no ofrecida previamente por el actor en una instancia inferior (ya sea el Tribunal estatal electoral, o bien, donde exista, la Sala de Segunda Instancia del tribunal estatal). El magistrado de la Sala Superior, José de Jesús Orozco Henríquez, ha dicho que, en 1997, de los 220 asuntos de revisión constitucional de sentencias de tribunales estatales electorales, en unos 36 casos se modificó la decisión del Tribunal estatal. En los casos más significativos, las elecciones locales fueron anuladas o revocadas. Hasta hora, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha anulado triunfos, todos del PRI, en los municipios de Tepetlaoxtoc, Estado de México (cuya población es de 16,000 habitantes), Santa Catarina, San Luis Potosí (con una población de 10,500 habitantes) y Aconchi, Sonora (con población de 2,500 habitantes).⁵⁰ Mientras que tales resoluciones todavía no se han extendido a las ciudades más grandes de México o a elecciones de gobernador, sí han sido divulgadas como un aviso para los caciques políticos locales por parte de funcionarios electorales locales o federales. Por ejemplo, para el presidente del Tribunal Electoral del Estado de México, Francisco Olascoaga Valdés, la segunda valoración del Tribunal Electoral del Poder Judicial sobre su sentencia local sirvió para hacer notar a todos los funcionarios estatales y locales que están siendo monitoreados. Provocada por “los fantasmas de Huejotzingo (Puebla) y Tabasco”,⁵¹ la reforma ge-

50 En 1997, sendas demandas de revisión constitucional también revirtieron una victoria priísta en Uriangato, Guanajuato (con 47,000 habitantes) y modificaron la composición del Ayuntamiento en Cadereyta Jiménez, Nuevo León (con 53,500 habitantes). La Sala Superior del TEPJF también “influyó” en los conflictos postelectorales más importantes de 1997, que tuvieron lugar en el sureño estado de Campeche, donde una popular candidata a gobernadora, miembro de una de las familias políticas del estado, y quien abandonó el PRI para sumarse al PRD, protestó por su derrota durante dos meses. El TEPJF resolvió que algunos de los recursos interpuestos por el PRD ante el Tribunal Estatal Electoral de Campeche había sido fallado inapropiadamente en esa instancia, pero que tales errores no eran determinantes para el resultado de la elección (véase la sentencia en el expediente SUP-JRC-048/97, 147-157, 269).

51 La cita, que proviene de una entrevista con Ojesto Martínez Porcayo, hace referencia a las elecciones municipal de 1995 en Huejotzingo, Puebla (con 42,000 habitantes) y de gobernador en 1994 en Tabasco (con 1.5 millones de habitantes). Mientras que la crucial elección para gobernador de Tabasco es mencionada en las notas de la 47 y 58, el significado de la de Huejotzingo es menos trascendente. Sin embargo, la elección fue importante en términos simbólicos, pues fue el lugar en el que el PAN pintó su raya en la arena en relación con la corrupción de los tribunales electorales. El PAN había sido declarado ganador en la votación de noviembre, pero el triunfo le fue revertido por el Tribunal estatal electoral con base en dudosas consideraciones (mediante la inconsistente aplicación de causas de nulidad no aplicadas de forma similar a casos de impugnaciones del PAN respecto de victorias del PRI). El PAN, adoptando el grito de batalla “¡La democracia pasa por Huejotzingo!” chantajeó al PRI al abandonar la mesa de negociaciones para la reforma electoral, respecto

neradora de este poderoso desafío, que planteó la jurisdicción judicial de un amparo electoral *de facto*⁵² (derecho constitucional de apelación, concedido a los individuos pero que no protege los “derechos” políticos), fue coronamiento de la obra de los partidos de oposición en las reformas de 1996.⁵³ El hito de la aplicación de la ley electoral federal al caso local de Tepetlaoxtoc⁵⁴ puede encerrar un significado de largo plazo, en la medida en que los jueces electorales prometían y los líderes opositores esperaban que aquélla puede ser usada para apretar las clavijas a los restantes perpetradores del fraude electoral, los “caciques” políticos en los tradicionales bastiones del PRI, como Puebla, Tabasco y Yucatán.

Dado el creciente uso, por parte de ambos partidos de oposición, de vías judiciales (más que políticas) para la resolución de controversias, las diferencias de estrategia entre ellos (y sin duda entre ellos y el PRI) han disminuido. Entre el PAN y el PRD aún existen distinciones. Por ejem-

de la cual el presidente Zedillo había aseverado que resultaría de un consenso entre las fuerzas electorales del país. Después de seis meses de manifestaciones a nivel nacional y de que activistas del PAN mantuvieron ocupado el palacio municipal, el presidente municipal renunció “misteriosamente” y la legislatura estatal formó un consejo municipal, encabezado por un panista. Para más información sobre Huejotzingo, véase Eisenstadt 1998b.

52 No existe en el *common law* una analogía perfecta para el derecho de amparo de la tradición jurídico civilista, pero, pobremente definido, es “una garantía constitucional de que goza todo individuo, protectora de los derechos civiles de la persona en contra de su violación por parte de las autoridades del Estado, una orden judicial emitida en contra de un juicio fallado en última instancia en ciertos casos en que no se dispone de algún otro recurso (Díaz and Lenhart, p. 37)”. Una diferencia esencial entre el amparo y la apelación en el *common law*, en términos constitucionales, radica en que mientras en éste último los casos sientan precedente, en el primero la resolución sólo es aplicable al caso individual que se está juzgando, sin que sirva para establecer precedente para casos futuros.

53 Siendo la excepción la sujeción de la elección presidencial a la competencia del Tribunal Electoral y la eliminación del Colegio Electoral de una vez por todas. Sin embargo, esta reforma no adquirirá relevancia sino hasta la próxima elección presidencial, en el año 2000.

54 El cómputo oficial de las 21 casillas de Tepetlaoxtoc arrojó: PRI, 3,027; PRD, 2,972. El PRD impugnó los resultados en seis casillas, alegando que el cómputo de los votos se llevó a cabo en lugar distinto al autorizado legalmente, que los representantes del partido ante las casillas fueron expulsados de las mismas, que existió error o dolo en el cómputo de los votos, que se ejerció presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla y que se permitió que votaran electores sin que aparecieran en la lista nominal (expediente SUP-JRC-001/96, 4-8). Haciendo eco de la resolución del Estado de México, el Tribunal Federal Electoral resolvió que todas estas demandas eran improcedentes, excepto una. Los resultados de la casilla 4546EX no fueron computados en las instalaciones de la escuela señalada en el “encarte” (publicación en que se da a conocer la ubicación de las casillas), sino más bien en una casa particular cruzando la calle. El Tribunal Electoral del Estado de México había dejado de anular la casilla en la medida en que un empleado del Instituto Estatal Electoral, que hacía rondas el día de la elección, testificó en un anexo al reporte rendido por el Instituto Estatal Electoral que había sido informado por el presidente de la mesa directiva de casilla que el representante del PRD había solicitado que se reubicara el lugar del cómputo y que los integrantes de la casilla lo habían hecho así para satisfacer dicha solicitud.

plo, Javier González Garza, ex miembro de la fracción parlamentaria del PRD, declaró que “el PRD es una ilusión óptica más que un partido” y que “cada día, en nombre del partido, existen cien actos en el país acerca de los cuales el Comité Ejecutivo Nacional no sabe nada (entrevista con González Garza)”. González Garza, director de asuntos electorales del partido en los inicios de los noventa, sintetizó las diferencias postelectorales entre el PAN y el PRD en dos puntos concretos. Primero, aseveró que, a diferencia del PAN, el PRD nunca poseyó suficiente disciplina para garantizar el cumplimiento de acuerdos negociados, como recompensa, con organizaciones estatales del PRI o gobiernos nacional o estatales. Segundo, precisó que el PRD nunca se benefició del pacto del PAN con el presidente Salinas y que, si los panistas que perdieron elecciones podían demostrar el fraude con las actas electorales y documentación, entonces la administración de Salinas aceptaría resultados adversos. El *quid pro quo* del PAN iba a ser apoyado por las más de las reformas políticas y económicas de Salinas.⁵⁵ El PRD, liderado entonces por el enemigo político de Salinas, Cuauhtémoc Cárdenas, quien se opuso firmemente al programa de Salinas, nunca estuvo públicamente implicado con la administración en modo alguno.

La determinación de las dinámicas precisas de las relaciones entre los niveles federal y estatal, dentro de cada uno de los partidos, es una tarea que queda para futuras investigaciones. Los archivos de tribunales estatales y locales no podrían ser analizados en este trabajo con el mismo rigor aplicado al sistema federal de justicia electoral. Sin embargo, aun desde esta breve discusión, es evidente que la falta de autonomía de los

Sin embargo, el representante del PRD ante la mesa directiva de casilla negó insistentemente haber requerido que se moviera el lugar del cómputo a una área más despejada, y consignó su disenso en el acta de votación y en el acta de cierre de casilla. Los magistrados federales desestimaron la declaración del empleado del Instituto Estatal Electoral por tratarse de un “dicho de oídas”, que no alcanzaba la calidad de una prueba documental pública pues no era un testimonio pasado ante la fe de un notario. El empleado del Instituto Estatal Electoral no fue parte en el asunto, como sí lo fue el secretario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral del Estado de México quien, por ley, tuvo que contestar cada demanda. Consecuentemente, de acuerdo con los magistrados federales, el empleado electoral no estaba autorizado para rendir una declaración. La casilla en cuestión había sido reportada como fuertemente priísta y su anulación trocó una victoria por 57 votos a favor del PRI en una decisión mediante la cual el PRD ganaba por dos votos: 2,937 a 2,935 (expediente SUP-JRC-001/96, 30-37).

55 Las cuales se estima, por mucho, que son: la extensa liberalización comercial y financiera acelerada entre 1989 y la firma del TLCAN en 1993, la reforma a las relaciones Iglesias-Estado en 1992 y la privatización del ejido en este mismo año. El PAN apoyó activamente todas estas iniciativas, mientras que el PRD se opuso activamente a casi todas.

tribunales electorales (vista en el nivel federal en 1988) y la inaccesibilidad de los partidos de oposición a los tribunales electorales (ejemplificado en el nivel federal por la conducta del PRD en 1994) son magnificados en los estados más problemáticos. Por ello, las reformas federales de 1996 han probado ser de lo más importante. Hasta que estas reformas permeen plenamente a los estados, puede esperarse que conflictos postelectorales ocasionales continúen en los últimos bastiones del “viejo estilo” de la maquinaria de gobierno del PRI. En el nivel federal, al menos, parece que esos días han terminado.

VI. CONCLUSIONES: APEGO A DERECHO DE LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN COMO CLAVE PARA EL ÉXITO DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Si los partidos políticos son los árbitros finales de la justicia electoral, su participación o abstención respecto de este sistema debería ser la medida última para calificar si aquella funciona o no. La mejor manera de valorar la opinión de los partidos sobre el régimen de los tribunales electorales de México es considerar la posición de los partidos de oposición —principalmente el PAN y el PRD— los cuales han criticado severamente la larga tradición mexicana del fraude electoral. Pero aun con todas sus severas recriminaciones, los dos más grandes partidos de oposición han sucumbido con frecuencia a las ofertas del PRI-gobierno para aceptar “pactos” políticos postelectorales. Existe amplia evidencia de tales “concertaciones” con la designación, como resultado directo de conflictos postelectorales, de seis gobernadores interinos por el presidente Salinas, así como con la creación de cerca de sesenta consejos municipales plurales, apenas desde 1988, para manejar localidades conflictivas en donde las movilizaciones opositoras impiden la toma de posesión de los alcaldes del PRI. Estos acuerdos son hechos con el secretario de Gobernación, el brazo del Ejecutivo encargado del mantenimiento de la paz entre partidos políticos, como parte de su mandato legal de preservar la seguridad interna. Hay poca novedad en torno a tales negociaciones. Desde la promulgación de la Constitución de 1917, han existido más de cien iniciativas documentadas del Ejecutivo Federal para invalidar los derechos de los estados e intervenir, a través del rompimiento de arreglos con fuerzas opositoras, para resolver conflictos postelectorales y otras crisis políticas de legitimación (González Oropeza, 155-22, Amezcua y Pardinas, 24-27).

Las intervenciones políticas en las elecciones federales también son notorias, aunque menos transparentes, al menos hasta 1988. Lo nuevo, sin embargo, es que, con el advenimiento de los tribunales electorales a niveles nacional y estatal, los partidos los han usado cada vez más como parte de una estrategia postelectoral más compleja. Durante los inicios de los noventa, los líderes de los partidos de oposición vieron a los tribunales federales y estatales como una tabla más de negociación con el al propósito de obtener curules, más que para alcanzar el “fin” de la justicia electoral en sí misma. Pero el hecho de que, en 1997, aun el menos apegado a la legalidad (PRD) los usara, es significativo para la credibilidad del régimen de justicia electoral.

Este documento ha buscado demostrar, a través del análisis riguroso de casos presentados ante el Tribunal Electoral Federal, que la autonomía de las instituciones electorales de resolución de conflictos, respecto del Poder Ejecutivo, se ha incrementado drásticamente desde el final de los tardíos ochenta. Más aún, en el nivel micro, he mostrado que la discrecionalidad de los magistrados para suplir la deficiencia de la queja, llevar a cabo diligencias para mejor proveer y aceptar nuevos medios de prueba, se incrementó notablemente hasta 1994, y fue formalmente regulado en 1997. Desde el punto de vista de los partidos actores, he mostrado que su voluntad para actuar dentro de las reglas de las instituciones electorales también se ha incrementado, pero de manera incompleta. El PAN, el conservador partido de abogados y otros inflexibles consejeros del “Estado de derecho”, consideró el arribo de la justicia electoral en México como otro paso en su esfuerzo gradual, emprendido desde los años cuarenta, por institucionalizar elecciones “libres y justas”. Hizo uso de las instituciones inmediatamente y lo ha seguido haciendo para mejorar sus habilidades en la interposición de recursos con cada reforma federal. El PRD, por el contrario, no cumplió plenamente con los tribunales electorales y, en los hechos, efectivamente “saboteó” el proceso de resolución de disputas electorales mediante el desperdicio de recursos públicos en la resolución del mismo caso, el cual ya había sido fallado, antes de la elección, en unas 320 ocasiones. Después de modificar sus estrategias y decidir hacia mediados de los noventa competir en el marco de las reglas establecidas (más que desgastarlas constantemente), el PRD levantó en 1997 los parámetros de sus demandas presentadas permitiendo, finalmente, la consolidación de las normas de la justicia electoral.

Las reformas llegaron gradualmente y no sin décadas de presiones por parte de la oposición. Los reformadores se enfocaron primero en la representación, abriendo la representación legislativa a la oposición en los finales de los años setenta y hasta mediados de los ochenta. Hacia el final de los tardíos ochenta e inicios de los noventa, las reformas se dirigieron a afinar la nivelación de las condiciones del juego preelectoral (métodos para la elaboración del padrón electoral, supervisión de la ubicación de las casillas y financiamiento de las campañas). No fue sino hasta 1996, en la mayor reforma electoral, que el sistema de justicia electoral fue completado. Devino obvio que, aun con reformas sustanciales en otras áreas, en la medida en que continuaron los conflictos postelectorales, éstos proyectaron una sombra de duda en el futuro de las elecciones “libres y justas” atrayendo la atención sobre el inacabado asunto de las reformas electorales.

Con la concesión hecha por el Congreso mexicano al Poder Judicial de la Federación, en octubre de 1996, para que pudiera conocer de resultados de elecciones locales y estatales, la era de las negociaciones extralegales sobre resultados electorales puede llegar finalmente a su término. Técnicamente, este parteaguas jurisdiccional solamente se extiende a controversias constitucionales relacionadas con resultados electorales, pero es muy significativo en la medida en que, por primera vez en la historia, mueve la resolución de conflictos postelectorales locales del ámbito de las autoridades locales (por ejemplo, los tribunales electorales locales). La nueva legislación federal revirtió alrededor de 120 años de precedentes, la tesis Vallarta, la cual buscó establecer frenos y contrapesos mediante el impedimento para que la Suprema Corte se involucrara en asuntos políticos (incluyendo aquellos relacionados con elecciones). La tesis Vallarta, invocada por los reformadores del siglo XIX como una garantía progresista de independencia judicial, de hecho fue invocada en los años ochenta e inicios de los noventa por los reaccionarios defensores del *status quo*. Estos funcionarios autoritarios buscaban la preservación de dominios sacros para los jefes políticos (caciques), pero con una fachada de apoyo popular a través de la continuación de las longevas prácticas del extendido fraude electoral. Allí donde los reformadores de antaño mostraban preocupación por el hecho de que una Suprema Corte políticamente interesada y muy poderosa desestabilizara a una rama del ejecutivo frágil pero legítima, los seguidores contemporáneos de Vallarta,

quienes finalmente perdieron la batalla en 1996, parecían temer que aun una Suprema Corte débil pudiera amenazar la hegemonía autoritaria mediante una regulación electoral antifraudulenta.

La reforma electoral de 1996 llegó tarde para someter a la justicia a algunos de los más recientes violadores del derecho electoral local, tales como el gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo,⁵⁶ en tanto que la disposición de la Sala Superior para utilizar plenamente sus facultades en la revisión de sentencias locales fraudulentas tendrá que enfrentar todavía una prueba formidable, como podría ser, por ejemplo, un caso bien sustanciado que encare al Tribunal Electoral con un candidato perteneciente al “cacicazgo” de un gobernador del viejo estilo. Sin embargo, los reformadores dentro de la oposición y el régimen gobernante esperan que la mera presencia del Tribunal Electoral, dotado de sus nuevas facultades constitucionales, pueda impedir futuros fraudes electorales. Aun cuando la facultad de la Suprema Corte es muy limitada, la mera amenaza de evidenciar la corrupción electoral local puede favorecer la observancia de las leyes. La reforma de 1996 integró formalmente al Tribunal Electoral, a nivel constitucional, como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, en lugar de que continuara existiendo como una agencia del tipo de un *ombudsman* independiente, por fuera de la jerarquía jurisdiccional ordinaria. Más aún, estas reformas dieron fin al papel transicional de los tribunales electorales locales, anclándolos dentro del sistema federal emergente de rendición de cuentas. Con la aprobación de la ley electoral, comenzó la vinculación de los regímenes de justicia electoral local y federal. Entre el establecimiento, en 1989, del primer Tribunal Electoral estatal y la reforma federal de 1996, los tribunales electorales estatales fueron reformados en oleadas que malamente siguieron (como modelo) las reformas al Tribunal Federal Electoral de 1986 y 1991, pero dejando varias lagunas. Por ejemplo, un estudio transversal, de 1996, de todos los estados mexicanos, encontró que en 26% de ellos los códigos electorales todavía estaban “menos avanzados” o “mucho menos avanzados” que el Código Electoral Federal, mientras que ningun-

56 El procurador general de la Federación halló pruebas que confirmaban las acusaciones del PRD de que Madrazo, candidato del PRI, sobrepasó en 50 veces el límite legal en su campaña para gobernador en 1994. Después de un debate sobre si el gobierno federal era competente para investigar el asunto, la investigación fue turnada de nueva cuenta a aquella más bien poco poderosa dependencia, la cual dictaminó que Madrazo había, ciertamente, violado las reglas relativas al gasto de campaña, pero que el Código Penal estatal no especificaba sanciones por “delitos electorales”. Más información sobre argumentos legales en el caso Tabasco, puede encontrarse en Arteaga, 1996.

no de los estados tenía códigos electorales que fueran más avanzados que el Código Federal Electoral (Crespo, 1996, 157).

En los años siguientes, los partidos políticos tendrán que mejorar sus equipos jurídicos para la presentación de recursos en elecciones locales, los cuales, en los juicios de revisión constitucional en materia electoral, no han estado a la altura de los muy mejorados parámetros de los recursos de inconformidad de 1997 (Orozco Henríquez, entrevista). Simultáneamente, los legisladores estatales a lo largo del país tendrán que bregar para reformar sus leyes electorales a efecto de que cumplan con los parámetros federales, convertidos ahora en el árbitro oficial de la justicia electoral, antes de que sus anticuadas leyes sean puestas en evidencia al ser revocadas por decisiones judiciales de alto perfil (entrevista con Olascoaga). Luego de que finalmente han encontrado protección legal en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su buena fe en la presentación de sus bien formulados medios de impugnación, los partidos de oposición ahora deben desafiar, en los tribunales más que en las calles, los resultados electorales en los restantes bastiones de las maquinarias retrógradas priistas (contrastantes con la amplia ala reformista del partido, incluyendo al presidente). Por su parte, los reforzados tribunales federales electorales deben demostrar de manera más decisiva que no se someten a estos poderosos intereses regionales: que los parámetros de justicia electoral aplicados a elecciones federales también serán aplicados a los recursos locales y estatales.

México no ha experimentado una transición democrática abrupta, como las de Europa del Este o Sudamérica. En lugar de ello, la democratización ha sido más incompleta e incremental; ha sido el resultado de batallas libradas en torno a resultados electorales, elección por elección, a partir de la consolidación de las fuerzas de oposición. Mediante la canalización de los históricamente violentos conflictos postelectorales hacia recursos ante el Tribunal Electoral, el régimen y sus impugnadores han maniobrado para disminuir la arbitrariedad de las decisiones tomadas, que antes tomaba el secretario de Gobernación (frecuentemente en consulta con el presidente), acerca de quién “ganaba” las elecciones, lo cual era en ocasiones tan fraudulento que no era posible saber quién había sido el verdadero ganador. De hecho, hacia el final de 1997, los entonces partidos de oposición, ahora una mayoría en la Cámara de Diputados, por primera vez en cincuenta años relegaron la reforma electoral a un segundo plano para seguir adelante con las tareas más sustanciales de la democratización y

el desarrollo institucional: la fortificación de las ramas judicial y legislativa. Este es el mejor indicador de que la justicia electoral en México puede, finalmente, ser un hecho, y no una contradicción en sí.

VII. FUENTES

- Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, LIII Legislatura, año 1, núm. 21, mayo 22 de 1987.
- Código Federal Electoral, México, Porrúa, 1988.
- 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 que fue objeto en septiembre de 1993*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- 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 Compiled by National Action Party, Nuevo León, 1995.
- Partido Acción Nacional, *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*, Mexico, Partido Acción Nacional, 1990.
- 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.
- Secretaría de Gobernación, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado, México, Secretaría de Gobernación, 1992.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral, Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de queja y todos los recursos resultando en 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, 1989.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Recurso de revisión constitucional 1/1996, México, 1996.
- , Recurso de revisión constitucional 48/1997, México, 1996.
- , "Informe Anual 1996/1997", mimeo, 1197 a.
- , *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, México, 1997 b.

—, Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de inconformidad y todos los recursos que resultaron en la anulación de casillas entregados durante el proceso electoral federal de 1991, hecho por el autor y un equipo de asistentes.

Tribunal Estatal Electoral de Chiapas, *Memoria del Proceso Electoral 1995 en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 1996.

Tribunal Estatal Electoral de Puebla, Recurso de Inconformidad 9/95, Puebla, 1995.

—, Recurso de Inconformidad 10/95, Puebla, 1995.

Tribunal Federal Electoral, Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de inconformidad y todos los recursos resultando en 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, 1992.

—, Recurso de Apelación (del IFE) 400/94, México, 1994.

—, Revisión sistemática de 25% de todos los recursos de inconformidad y todos los recursos resultando en 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, 1995.

Entrevistas (en funciones en el momento de la entrevista):

Alcántara, Juan Miguel, diputado federal del PAN y miembro del CEN del partido, 17 de junio de 1996, Guanajuato.

Castillo Peraza, Carlos, expresidente nacional del PAN y miembro del CEN del partido, 16 de agosto de 1996, México.

García Moreno, Víctor, magistrado sustituto del Tribunal Federal Electoral, 11 de diciembre de 1995, México.

González Garza, Javier, diputado federal del PRD y exdirector de asuntos electorales del partido, 25 de agosto de 1996, México.

Lamadrid, José Luis, PRI Jalisco, senador y exsecretario general del partido, 2 de septiembre de 1996, México.

Martínez, Germán, director de Asuntos Judiciales, PAN Comité Ejecutivo Nacional, 8 de diciembre de 1995, México.

Martínez Valero, José, subdirector de Asuntos Judiciales, PAN Comité Ejecutivo Nacional, 17 de enero de 1998, México.

- Moreno Uriegas, María de los Ángeles, senador y ex presidenta nacional del PRI, 19 de febrero de 1996, México.
- Núñez Jiménez, Arturo, anterior director del Instiuto Federal Electoral y subsecretario de Gobernación, 18 de agosto de 1996, México.
- Ojesto Martínez Porcayo, Fernando, presidente de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 14 de noviembre de 1995 y 6 de septiembre de 1996, México.
- Olascoaga Valdés, Francisco, presidente del Tribunal Estatal Electoral del Estado de México, 19 de marzo de 1997, Toluca.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 23 de enero de 1998, México.
- 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.
- Rebollo Fernández, José Luis, magistrado de la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 23 de enero de 1998, México.
- Romero, Juan, PRD, Secretaría de Asuntos Jurídicos, 30 de abril de 1996, México.
- Scheleske Tiburcio, Jorge, notario público y ex magistrado del Tribunal Federal Electoral, Sala Xalapa, 22 de marzo de 1998, Cancún.
- Tuñón, José Luis, PRD, subdirector, Secretaría de Asuntos Jurídicos, 23 de marzo de 1996, México.
- Vargas Manríquez, Fernando, PRD, asesor jurídico, 17 de enero de 1998, México.
- Villar, Samuel del, PRD, director Secretaría de Asuntos Jurídicos, 18 de abril de 1996, México.
- Villavicencio, Lorena, PRD, representante ante el Instituto Federal Electoral, 17 de enero de 1998, México.

Tabla 1. Casos relevantes del Tribunal Electoral Federal
(en los que cambió el resultado final de la elección o la fórmula de candidatos ganadora)

Muestra de todos los recursos de inconformidad que incluyen únicamente violaciones en elecciones federales ocurridas el día de la elección.

Caso/Elección	Actor	Demandado	Estado/Distrito	Sentido de la resolución (favorable para el partido en negritas)
SD-18/1991	PAN*	PRI	Coahuila V	Nulidad de elección con elección extraordinaria ganada por el PRI
SC-199/1994	PRD	PRI	Puebla IV	Nulidad de elección con elección extraordinaria ganada por el PAN
SD-118/1994	PRD	PRI	Guanajuato I	Inegibilidad del candidato, quedando la constancia a favor del candidato suplente
SX-129/1994	PRD	PRI	Veracruz XXIII	Nulidad de votación recibida en casilla cambiando ganador del PRI al PRD
SX-264/1994	PRD	PRI	Veracruz XXII	Nulidad de elección con elección extraordinaria ganadas por el PRD
SX-274/1994	PRD	PAN	Senador de Tamaulipas	Nulidad de elección favoreciendo al PRD pero revocada en apelación
SG-44/1994	PRD	PRI	Michoacán III	Nulidad de votación recibida en casilla cambiando ganador del PRI al PRD
SG-76/1994	PAN	PRI	Jalisco VII	Nulidad de votación recibida en casilla cambiando ganador del PRI al PAN

Caso/Elección	Actor	Demandado	Estado/Distrito	Sentido de la resolución (favorable para el partido en negritas)
SX-28&29/1997	PAN/PRD	PRI	Chiapas III	Nulidad de elección favoreciendo al PRD pero revocada en apelación
SG-15/1997	PRI	PAN	Guanajuato X	Nulidad de votación recibida en casilla, pero en apelación cambia de ganador del PAN al PRI
SG-29/1997	PRI	PRD	Guanajuato XIV	Nulidad de votación recibida en casilla favoreciendo al PRI pero revocada en apelación

Fuente: Memorias del Tribunal Electoral Federal de los procesos electorales de 1988, 1991, 1994 y 1997

* En coalición con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Tabla 2. Causas de nulidad invocadas por partidos actores recursos “fundados”

N= Recursos de inconformidad relativos al “día de la elección” declarados (todos) fundados o parcialmente fundados

Causal	Descripción	1988 N=54			1991 N=90			1994 N=272			1997 N=94		
		Ale- gada	Fun- dada	tasa (%)	Ale- gada	Fun- dada	tasa (%)	Ale- gada	Fun- dada	tasa (%)	Ale- gada	Fun- dada	tasa (%)
1	Instalar casilla fuera de las reglas	28	12	43	53	25	47	89	37	42	51	16	31
2	violar entrega de paquetes	11	4	36	28	15	54	3	5	167	14	4	29
3	escrutinio y cómputo fuera de lugar	1	0	0	19	3	16	19	2	11	24	1	4
4	recibir votación fuera de plazo	10	0	0	24	0	0	96	6	6	28	5	18
5	funcionario de casilla no autorizado	20	2	10	53	4	8	160	112	70	71	41	58
6a	error en recuento de votos (a nivel casilla)	96	24	25	88	68	77	526	223	42	85	68	80
6b	error en recuento de votos (a nivel distrital)	73	2	3	24	0	0	124	2	2	8	0	0
7	sufragar sin credencial o estar en lista	54	12	22	69	24	35	149	25	17	36	6	17

Causal	Descripción	1988 N=54			1991 N=90			1994 N=272			1997 N=94		
		Ale-gada	Fun-dada	tasa (%)	Ale-gada	Fun-dada	tasa (%)	Ale-gada	Fun-dada	tasa (%)	Ale-gada	Fun-dada	tasa (%)
8	restringir represen-tante de partido	18	0	0	36	1	3	87	6	7	34	2	6
9	ejerger violencia o presión	26	0	0	51	0	0	210	16	8	48	7	15
10	impedimento de su-fragio por medios no-fisicos	4	0	0	18	0	0	52	0	0	23	2	9
	otro (candidato inele-gible, etc.)	9	0	0	28	0	0	167	0	0	7	2	29
	“causa genérica”(a partir de 1994)							0	1	n/a	0	3	n/a
	irregularidades gra-ves (a partir de 1997)										55	31	56
	Total de reclamos	350	56	16	491	140	29	1682	437	26	429	157	37

Fuente: Revisión directa del autor, con estudiantes de derecho asistentes de investigación, de demandas interpuestas.

Nota: En los pocos casos en que existe un porcentaje mayor a 100 en la “tasa de fundados” (bajo subrayado) ello es debido a alegatos adicionales formulados por los magistrados, quienes en 1994 podían suplir las quejas si encontraban nuevas pruebas señaladas en los alegatos de los recurrentes en el curso de la revisión de los expedientes. Los actores usualmente invocan más de una “causal de nulidad”. N/A significa “no aplicable” dado que la causal referida todavía no existía.

Tabla 3. Causas invocadas por magistrados electorales para declarar agravios “infundados”

N= Muestra de 25% de todos los recursos interpuestos en relación con el “día de la jornada electoral”

Causal de resolución infundada	1988 N=110		1991 N=42		1994 N=218		1997 N=94	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Error en cómputo pero no determinante	9	8	26	62	41	19	12	52
espacios en blanco pero no determinante	0	0	0	0	0	0	3	13
cómputo irregular de votos /no determinante	0	0	1	2	4	2	0	0
Consejo distrital ya resolvió el problema	0	0	0	0	0	0	1	4
los partidos firmaron las actas y no pueden impugnarlas	1	1	3	7	5	2	1	4
presión o violencia no determinante	1	1	8	19	7	3	3	13
instalación irregular de casilla/ no determinante	0	0	0	0	4	2	1	4
no se ofrecieron pruebas	81	74	32	76	195	89	16	70

Causal de resolución infundada	1988 N=110		1991 N=42		1994 N=218		1997 N=94	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
falsedad en alegatos	17	15	26	62	206	94	18	78
cambio en tiempo de funcionario de casilla o no determinante	0	0	1	2	12	5	7	30
cambio justificado de ubicación de casilla	3	3	10	24	7	3	4	17
falta de argumentos articulados o concretos	17	15	14	33	187	86	8	35
Tribunal Electoral no tiene acceso a evidencia	4	4	0	0	0	0	0	0
cuestión fuera de la jurisdicción del tribunal	4	4	5	12	67	31	1	4
irregularidades en el recuento/ no determinante	0	0	0	0	1	0	2	9
votantes sin credencial pero no determinante	1	1	13	31	16	7	1	4
ofensa hacia representantes de partido/ no determinante	0	0	0	0	0	0	1	4
no existe causal de nulidad	13	12	21	50	132	61	3	13

Causal de resolución infundada	1988 N=110		1991 N=42		1994 N=218		1997 N=94	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
averiguación criminal no restringe la elegibilidad	0	0	0	0	0	0	1	4
el recurrente provocó acción en duda	0	0	1	2	1	0	1	4
infundado pero debió haber sido descartado	9	8	4	10	6	3	0	0
pruebas adversas al partido recurrente	2	2	0	0	0	0	0	0
“irregularidades graves” pero no determinantes	0	0	0	0	0	0	3	13
Número de causales invocadas	162		165		891		84	
Causales por caso (promedio)	1.5		3.9		4.1		3.7	

Fuente: Revisión directa del autor, con estudiantes de derecho asistentes de investigación, de demandas interpuestas.

Nota: La muestra se compone de 143 casos en 1988, 110 casos en 1991, 305 casos en 1994 y 46 casos en 1997.

Tabla 4. Requerimientos de parte de los magistrados y cumplimiento del actor
N= Muestra aleatoria de 25% de todos los recursos de inconformidad presentados

Actor con requerimiento	1988 N=54			1991 N=90			1994 N=272			1997 N=46		
	Núm.	con resp.	Tasa %	Núm.	con resp.	Tasa %	Núm.	con resp.	Tasa %	Núm.	con resp.	Tasa %
Recurrente	N/A (ningún requerimiento)			Cumplimiento del recurrente=7 %			Cumplimiento del recurrente =32 %			Cumplimiento del 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	cumplimiento de autoridad=34 %			cumplimiento de autoridad=81 %			cumplimiento de autoridad=98 %			cumplimiento de autoridad=100 %		
PAN-recurrente	0	3	30	20	17	85	10	10	100	4	4	100
PRD-recurrente	8	3	38	9	8	89	54	50	93	13	13	100
PRI-recurrente	3	1	33	4	2	50	0	0	N/A	6	6	100
Otro recurrente	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

Fuente: Revisión directa del autor, con estudiantes de derecho asistentes de investigación, de demandas interpuestas.

Nota: N/A significa que es criterio No Aplicable

Tabla 5. Causales de desechamiento invocadas por los jueces instructores y magistrados

N= Muestra aleatoria de 25% de todos los recursos de inconformidad entregados

Causa de desechamiento	1988 N=64		1991 N=97		1994 N=164		1997 N=35	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
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 la demanda	0	0	2	2	11	7	3	9
Demanda interpuesta extemporáneamente	6	9	47	48	28	17	6	17
Falta de pruebas	10	16	26	27	6	4	0	0
No presentación del "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
Presentado ante autoridad incompetente	1	2	36	37	20	12	0	0

Causa de desechamiento	1988 N=64		1991 N=97		1994 N=164		1997 N=35	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
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
Los escritos de protesta no son 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 causa del desechamiento	0	0	0	0	0	0	0	0

Causa de desechamiento	1988 N=64		1991 N=97		1994 N=164		1997 N=35	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
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
Recurrente malinterpreta los hechos	1	2	2	2	0	0	0	0
Desistió el recurrente	0	0	1	1	0	0	3	9
Número de asuntos desechados	98		242		296		55	
Desechamientos por asunto (Promedio)	1.5		2.5		1.2		1.6	

Fuente: Revisión directa del autor, con estudiantes de derecho asistentes de investigación, de demandas interpuestas.

Nota: La muestra consiste en 143 casos en 1980, 110 casos en 1991, 305 casos en 1994 y 46 casos en 1997. Antes de 1997, el desechamiento fue propuesto directamente por el juez instructor, figura que ya no existe apartir del proceso federal de 1997.

Tabla 6. Resoluciones del Tribunal Electoral en varios procesos

N= Muestra aleatoria de 25% de todos los recursos de inconformidad entregados

Medidos como porcentaje de los casos presentados

Partido Recurrente	1988				1991 N=90				1994 N=272				1997 N=46			
	N	desechado	infundado	fundado	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	50	4	50	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

Medidos como porcentaje de casillas anuladas

Partido Recurrente	1988 Casillas Impugnadas			1991 Casillas Impugnadas			1994 Casillas Impugnadas			1997 Casillas Impugnadas		
	Núm. total	Fun-dados	%	Núm. total	Fun-dados	%	Núm. total	Fun-dados	%	Núm. total	Fun-dados	%
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

Partido Recurrente	1988 Casillas Impugnadas			1991 Casillas Impugnadas			1994 Casillas Impugnadas			1997 Casillas Impugnadas		
	Núm. total	Fundados	%									
PRI	1,203	35	3	148	19	13	19	0	0	1,281	85	7
Otros	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

Fuente: Revisión directa del autor, con estudiantes de derecho asistentes de investigación, de demandas interpuestas.

Nota: La muestra consiste en 143 casos en 1980, 110 casos en 1991, 305 casos en 1994 y 46 casos en 1997. Las estadísticas en el primer cuadro no checan con las del Tribunal Electoral porque el Tribunal, en sus memorias, asigna solo una resolución a cada caso, correspondiente al efecto más relevante del caso. Por ejemplo, si en un recurso abarcando 100 casillas, uno es fundado, 34 son infundados y 65 son desechados, la resolución es simplemente “parcialmente fundada”. Mi sistema de contabilidad pondría una entrada de fundado, uno de infundado y uno de desechado. El segundo cuadro agrega más precisión, especificando por casilla. En este cuadro, cada sección de casilla fue contada aparte, dado que la mayoría de las casillas están decididas en tres partes, central, “básica” y “contigua”. Contando las casillas impugnadas sin repetir las que están mencionadas más de una vez en el recurso, era el trabajo más difícil del cuestionario por cada caso. La discrepancia con los conteos de casillas que aparecen en las memorias del tribunal es menor de 5%.

Tabla 7. Recursos de “machote” por partido y año

N= Muestra del 25% de todos los recursos de inconformidad entregados

Recurrente	1988 N=143		1991 N=110		1994 N=305		1997 N=46	
	machotes/ número total	% de recursos						
PAN	2/46	4	39/64	61	6/35	17	0/6	0
PRD (coali- ción 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

Fuente: Revisión directa del autor, con estudiantes de derecho asistentes de investigación, de demandas interpuestas.

Nota: Mientras que era imposible identificar un machote en el primer ejercicio, en el momento de identificar uno, el asistente de investigación lo mostró a todo el grupo para que así todos lo identificáramos.

Una vez que dos recursos idénticos fueron descubiertos, todas las presentaciones de ese formato fueron consideradas como machotes.