

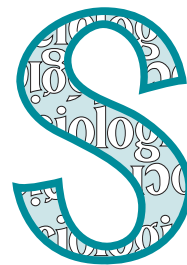
Sociológica, año 16, número 45-46, pp. 251-282
Enero-agosto de 2001

Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática

*Susana Berruecos García Travesi**

RESUMEN

En este artículo se discutirá la evolución de la justicia electoral en México, haciendo un recuento de los antecedentes del Tribunal Electoral y utilizando como marco teórico el debate de la consolidación democrática. Se analizarán las reformas constitucionales de 1996 y se revisarán las atribuciones del tribunal para poder entender su papel en este contexto. La declaración histórica de nulidad de las elecciones para gobernador en Tabasco y la resolución en torno a la conformación del Consejo Electoral de Yucatán, se estudiarán con mayor detalle por haber marcado un antecedente fundamental en materia de justicia electoral en México y para el papel que jugará el TEPJF en futuras elecciones.



* London School of Economics and Political Science, S.Berruecos@lse.ac.uk

Hasta el momento, la marca de nuestra
democracia es su novedad no su calidad

Lorenzo Meyer

CON EXCEPCIÓN del periodo que comprendió la Constitución Centralista de 1836, siempre existió en México la autocalificación de las elecciones por parte de los órganos electorales, sin la intervención propia de un tribunal. Fue hasta las reformas constitucionales de 1986 que se creó un tribunal como la autoridad encargada de vigilar la legalidad en materia electoral, aunque en una situación bastante débil y limitada. Después del cuestionado proceso electoral de 1988 se plantearon diversas reformas tanto a la Constitución como a la ley secundaria en materia electoral para fortalecer sus facultades. De esta manera, la reforma federal de 1996, incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, lo cual significó un paso fundamental en el largo proceso de la transición democrática en México. Desde entonces, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tiene la facultad de calificar todos los procesos electorales con resoluciones que revisten el carácter de definitivas e inatacables.

En este contexto, la declaración histórica de nulidad de las elecciones para gobernador en Tabasco en el mes de octubre del 2000 marcó un antecedente fundamental en materia de justicia electoral en México y para el papel que desempeñará el TEPJF en futuras elecciones federales y locales. Mientras que existe una clara tendencia hacia una mayor descentralización del poder, en el ámbito electoral se ha asumido una posición concentrada en manos del TEPJF. Esto ha provocado reacciones contrarias que buscan limitar las atribuciones

de esta instancia federal, para que en el futuro no pueda decidir sobre los procesos electorales de los estados.

En elecciones tan disputadas como las de Tabasco o Jalisco en los últimos meses del 2000, el papel del tribunal ha resultado primordial para resolver en forma definitiva las impugnaciones de los partidos políticos, pues tiene la facultad de anular comicios, como sucedió en el primer caso. No obstante, mientras en Tabasco el gobierno decidió acatar la nulidad de las elecciones para gobernador y la celebración de elecciones extraordinarias el pasado cinco de agosto del 2001, en Yucatán las autoridades locales no acataron, durante un largo periodo, el fallo del tribunal, logrando incluso organizar el apoyo de los gobiernos estatales priístas para confrontar la decisión de los Magistrados, al TEPJF mismo e incluso al Gobierno federal.

Cabe mencionar que en el pasado reciente no existían mecanismos para revisar la legalidad de las elecciones y los partidos políticos no podían impugnar jurídicamente resultados electorales. Por ello, después de diversas reformas que concluyeron con el fortalecimiento del Tribunal Electoral en la “reforma electoral definitiva” de 1996, lo que sucedió en Tabasco y Yucatán resultó una seria amenaza para la consolidación del estado de derecho. Es así que resulta necesario analizar con el mayor detalle posible las reformas constitucionales de 1996 y las atribuciones del nuevo Tribunal Electoral (en adelante, TEPJF), para poder entender de manera más clara lo acontecido en los estados del sureste mexicano.

En el presente artículo se discutirá la evolución de la justicia electoral en México, haciendo un recuento de los antecedentes del TEPJF y su actual conformación. Para ello analizaremos las reformas constitucionales de 1996 y revisaremos las atribuciones del TEPJF con el objeto de entender mejor su papel en el contexto de la consolidación democrática en México. Estudiándolo como un tribunal de constitucionalidad que participa en actos y resoluciones en materia electoral, también se resaltaré la nueva competencia de la Suprema Corte para revisar la constitucionalidad de las leyes electorales como partes fundamentales del proceso de institucionalización del sistema de justicia electoral. Brevemente se presentará un balance de las actividades del Tribunal Electoral desde su creación hasta fines del año 2000. En la parte final se discutirán las recientes resoluciones del TEPJF relacionadas con los casos de Yucatán y Tabasco. Antes de comenzar con estos puntos, nos referiremos sucintamente al marco teórico que comprende este

trabajo y que tiene que ver con el debate de la consolidación democrática, una vez que se ha conquistado la democracia electoral como sucede en el caso mexicano.

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

La transición democrática en México estuvo concentrada por muchos años casi exclusivamente en el aspecto electoral. Debido a la falta de transparencia y equidad en diferentes procesos electorales, los partidos opositores concentraron su atención en reclamar mejores condiciones constitucionales para garantizar la democracia electoral. Avances paulatinos se lograron con una infinidad de reformas que parecían abrir gradualmente las válvulas de escape a determinados momentos de presión política. Diversos académicos coinciden en señalar que después del movimiento estudiantil de 1968, y particularmente desde la reforma de 1977, México comenzó un lento proceso de liberalización política (Middlebrook, 1986; Molinar, 1991). En los ochenta, después de escandalosos fraudes en algunas elecciones locales en el norte del país, la oposición comenzó a ganar mayor reconocimiento y sumar victorias en una serie de municipios estratégicos. En 1989 finalmente fue reconocido el primer triunfo opositor en la gubernatura de Baja California y, con las victorias que siguieron en otros estados, se generalizaron las presiones “desde la periferia” por el cambio democrático y un auténtico federalismo (Mizrahi, 1994).

En el ámbito académico existía una disputa entre quienes consideraban a México como una nación democrática y quienes no le daban este estatuto. Las elecciones presidenciales de 1994 representaron un avance significativo en el largo camino hacia la democracia. No obstante, ni siquiera en 1997 cuando por primera vez los partidos opositores ganaron la mayoría en la Cámara de Diputados, hubo un acuerdo para incluir a México en la lista de las nuevas democracias. Philippe Schmitter, reconocido estudioso de las transiciones, comentó en una visita a México que era necesario que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiese la Presidencia para que nuestra nación realmente pudiera ingresar a esta prestigiosa lista. Después del triunfo de Vicente Fox en las pasadas elecciones del mes de julio del 2000, México es considerado por muchos una nación democrática que finalmente logró superar el lento proceso de liberalización política. No obstante,

llama la atención que siendo el presidencialismo una de las características definitorias del autoritarismo del sistema político mexicano, la discusión sobre la necesidad de un efectivo balance de poderes para consolidar una democracia presidencial haya sido tan escasa.

A mediados de los noventa aparecieron interesantes estudios sobre la nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, viendo al congreso como una arena más plural y participativa en la dinámica de los contrapesos en la política mexicana (Casar, 1998; Nacif, 1998, 2000). Sin embargo, desde la ciencia política poco se hablaba del papel del Poder Judicial en el contexto de la democratización mexicana, sobre todo después de las reformas constitucionales de 1994 y de 1996, cuando se creó el TEPJF (Fix-Fierro, 2000; Domingo, 1999). Por lo anterior, el presente artículo sostendrá que la democracia no sólo se reduce al aspecto electoral sino a la división de poderes horizontal y vertical, donde los poderes Legislativo y Judicial y los estados en el contexto federal, representen un importante contrapeso al histórico presidencialismo mexicano. La adecuación del sistema de administración de justicia a las condiciones estructurales de la liberalización económica y la creciente descentralización de México se ha convertido así en un tema fundamental en la agenda de la “reforma del Estado”.

EL DEBATE EN TORNO A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Después de haber vivido la “tercera ola” de la democratización global en la que más de 60 países en el mundo cambiaron sus sistemas autoritarios hacia regímenes más democráticos, se ha fortalecido un interesante debate relacionado con el proceso de consolidación democrática. Schedler (1998: 91) menciona que la lista de problemas en este proceso de consolidación se ha expandido de manera importante, incluyendo aspectos tan diversos como: legitimación popular, difusión de valores democráticos, la neutralización de actores antisistema, la supremacía civil sobre lo militar, la eliminación de todo residuo autoritario, la construcción de partidos, la organización de intereses funcionales, la estabilización de reglas electorales, la “rutinización” de la política, la descentralización del poder estatal, la introducción de mecanismos de democracia directa, la reforma judicial, el combate a la pobreza y la estabilización económica.

En este sentido, menciona el autor, es imposible definir a ciencia cierta qué se entiende por consolidación democrática, sobre todo cuando se le pretende imponer todas las etiquetas faltantes de una auténtica democracia. Sin duda alguna, el criterio más aceptado para definir a una democracia es el de Robert Dahl (1971) quien considera que para conformar una poliarquía se requieren siete atributos, entre los que destacan: tener derechos políticos y civiles bien establecidos, así como elecciones justas, competitivas, transparentes e incluyentes, con la posibilidad efectiva de alternancia en el poder. Otros dos subtipos de democracia han ganado amplio reconocimiento como las *democracias electorales*, que son regímenes semidemocráticos en donde se incluyen algunas, pero no todas las características de las democracias liberales. Este término se utiliza para describir a las naciones en las que existen elecciones más o menos transparentes y competitivas, pero que no garantizan los derechos políticos y civiles esenciales. Por el otro lado están las *democracias avanzadas* que presuntamente tienen, según Schedler, peculiaridades que superan la definición mínima de las democracias liberales, por lo que se sitúan en un mejor nivel en cuanto a la calidad de la democracia que ofrecen a sus ciudadanos.

En esencia pareciera que la preocupación por la sobrevivencia del régimen democrático describe el significado clásico de la consolidación democrática, después de que han alcanzado el punto en el cual pueden garantizar la celebración de elecciones consecutivas y transparentes. No obstante, da la impresión de que la preocupación primordial tiene que ver con la amenaza del derrocamiento legal o ilegal del régimen por fuerzas antidemocráticas —centrándose una vez más en los países que experimentaron en su pasado reciente dictaduras militares como las de América del Sur—, y no necesariamente con el reto más positivo de las democracias electorales por completar y perfeccionar ese régimen. Según O'Donnell (1998) este proceso puede caracterizarse como una *segunda transición* de un gobierno democrático a un régimen democrático.¹

¹ O'Donnell (1996) afirma que el problema con muchas de las nuevas poliarquías no es la falta de institucionalización, sino más bien la formalización de las elecciones y el particularismo o clientelismo, como es generalmente utilizado. Las elecciones proveen un medio razonable de rendición de cuentas vertical e implican en sí mismas la presencia de democracia; sin embargo, la debilidad en cuanto a la rendición horizontal se ve reflejada en la carencia de los componentes liberales y republicanos en muchas nuevas poliarquías (1998: 1).

Siguiendo los preceptos de Dahl, Lipset y Linz, más recientemente Diamond ha definido a la consolidación como

...el proceso por el cual se logra una legitimación más amplia y profunda, tal que todos los actores políticos significativos, tanto en la *elite* como a nivel popular, consideren que el régimen democrático es el mejor y el más apropiado para su sociedad, mejor que cualquier alternativa realista que pudieran imaginar (1999: 65).

Por ello, todos los competidores políticos deben llegar a ver a la democracia como “*the only game in town*”. Un factor indispensable en este proceso es la rendición de cuentas horizontal que depende, según O’Donnell, de “la existencia de agencias del Estado facultadas legalmente para tomar acciones... definitivas... con respecto a acciones cometidas fuera del marco de la ley...” (1998: 4). Con las complicaciones que todas estas definiciones evidentemente traen consigo, vale la pena rescatar la idea de que la legitimidad institucional proviene del apoyo y la aceptación de todos los ciudadanos, principalmente de los actores políticos involucrados.

De esta manera, la transformación de las democracias electorales en donde el estado de derecho es selectivo y sesgado, hacia democracias liberales que protejan los derechos políticos, civiles y humanos se vuelve fundamental en este proceso de consolidación. De acuerdo con diversos académicos, la mayoría de los países latinoamericanos no ha seguido la secuencia histórica de desarrollo político de las democracias occidentales, en donde primero se construye el Estado, después viene la domesticación legal de éste y por último la domesticación de la democracia (Schedler, 1998: 95). Por el contrario, en la mayoría de las democracias de la tercera ola, estos regímenes han sido creados en el contexto de estados débiles y con sistemas judiciales que difícilmente pueden garantizar el estado de derecho. Por ello, dos aspectos clave para trascender la naturaleza antiliberal de estas democracias es a través de la reforma del Estado y la reforma judicial, por lo que el concepto de consolidación democrática pudiera ser sinónimo de reforma institucional.

Para el caso mexicano, la parte que más nos interesa de este marco teórico tiene que ver con la amenaza que para los regímenes democráticos significa la posible erosión de los pilares institucionales de una nación. El estado de derecho se vuelve así un aspecto fundamental

para toda nueva democracia, con el propósito fundamental de mejorar la calidad de este tipo de régimen. En términos de este artículo, nos concentraremos en el aspecto de la reforma judicial en el contexto de la consolidación democrática, así como en la necesidad de estabilizar las reglas electorales. De acuerdo con Stepan (1999), las disputas jurisdiccionales que se presentan en un sistema federal obligan a que el Poder Judicial sea más fuerte e independiente. Desde Alexis de Tocqueville, quien admiraba la fortaleza de la democracia de los Estados Unidos, se señalaba la necesidad de contar con un estado de derecho sólido que fuera garantizado y promovido desde el centro.

La creación del TEPJF fue resultado de un intenso debate que ha existido en los últimos siglos en México, sobre las facultades que debe tener la Suprema Corte de Justicia para intervenir o no en asuntos políticos y electorales. Después de más de veinte años de reformas, se instituyeron dos organismos fundamentales para garantizar, al menos, la democracia electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral. En el contexto de pluralismo político resulta fundamental contar con instituciones sólidas e independientes que puedan resolver las controversias que se susciten entre los diferentes niveles de gobierno, sobre todo en torno a un sistema federal como el mexicano. La siguiente parte de este artículo discutirá los antecedentes de la justicia electoral en México para poder comprender el papel que debe jugar en la actualidad el TEPJF en cuanto a la resolución de conflictos electorales.

ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA

Históricamente se trató de mantener a la Suprema Corte de Justicia ajena a la resolución de controversias de naturaleza política. Desde 1824 se decidió que la interpretación constitucional y las resoluciones en torno a la conformación del congreso debían ser competencia del mismo Poder Legislativo, el “poder político por excelencia”. Con el fin de evitar la intromisión de facultades entre las instituciones y garantizar el equilibrio de poderes, se crearon los colegios electorales como medios de protección de los derechos políticos de los ciudadanos. No obstante, el artículo 113 de esta Constitución Federal investió a la Corte de un incipiente control constitucional de carácter político.

La reforma de la Constitución Centralista de 1836 no sólo cambió el régimen federativo sino que también creó al “Supremo Poder

Conservador” afectando claramente la separación de poderes. En los años subsecuentes se fortaleció el debate en torno al papel que debía jugar la Suprema Corte. En 1847 se promulgó el Acta de Reforma, restableciendo el sistema federal, en cuyo artículo 5o. se esbozó la idea de crear un medio de control constitucional a través de un sistema jurídico que hiciera efectivas las garantías individuales. Asimismo, se le otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para proteger a los mexicanos en el ejercicio de los derechos que les otorgaba la Constitución contra cualquier ataque de los poderes Ejecutivo y Legislativo, federales o estatales. De esta manera, en 1847 se convirtió a la Suprema Corte en un tribunal de casación, atribuyéndole nuevas facultades a partir del surgimiento del juicio de amparo en el ámbito federal.

La Constitución Federal de 1857 consagró los derechos del hombre al reiterarles el amparo como el medio jurídico para su protección, optando por darle a la autoridad jurídica la facultad de proteger la Constitución, en los casos en los que se denunciara cualquier violación a sus preceptos.² También se estableció el sistema de protección constitucional por vía y órgano jurisdiccional, considerando competentes para conocer de los casos por infracción a la ley fundamental a los tribunales federales y estatales. Desde entonces, prevaleció como debate si la Corte tenía que ver con la resolución de amparos que protegieran los derechos de los hombres o bien los derechos políticos y electorales.

A finales del siglo XIX se sentó la tesis de la *incompetencia de origen* con el célebre Amparo Morelos. Bajo la Presidencia de José María Iglesias (1873-1876), la Corte resolvió en 1874 un juicio de amparo promovido por algunos hacendados del estado de Morelos que impugnaban la Ley de Hacienda local promovida por el general Leyva, gobernador reelecto cuando se prohibía la reelección. Seis de los diez magistrados resolvieron que era procedente otorgar dicho amparo debido a la clara violación al artículo 16 de la Constitución de 1857. Con esta resolución se sentó la *incompetencia de origen* para todo funcionario que fuera nombrado contra lo que se establece en la ley. Después de

² En esencia, a través del juicio de amparo se esperaba que el Poder Judicial ejerciera claras funciones de control político-electoral. Basta recordar que la Constitución estipulaba que el presidente de la Suprema Corte sustituiría al presidente de la República en sus faltas temporales. Asimismo, los ministros de la Corte eran entonces elegidos popularmente de manera indirecta por un determinado periodo (artículos 79, 82 y 92).

esta histórica resolución, la Corte conoció otro amparo muy similar en contra de la reelección del gobernador de Puebla. De la misma manera, la resolución fue en favor de las personas que interpusieron el amparo. Con estas resoluciones consecutivas quedó establecida la decisión de la Suprema Corte de intervenir en el conocimiento de controversias de naturaleza política.

En el inicio del Porfiriato y bajo la Presidencia de Ignacio Vallarta en la Suprema Corte (1878-1882), se intensificó el debate en torno al excesivo poder de interpretación de esta institución y se estableció en definitiva el criterio de que los derechos políticos y la cuestión de legitimidad no son garantías individuales, excluyéndolos de la protección del juicio de amparo por parte de la justicia federal. Vallarta subrayó la importancia de “despolitizar a la Corte”, hasta que la interpretación del artículo 16 y el concepto de *autoridad competente* fueron abandonados. Aunque se aceptaba el derecho de los mexicanos de ser gobernados por autoridades legítimas, Vallarta reforzó el papel del Colegio Electoral para resolver en forma definitiva sobre la validez de los actos políticos, que no debían discutirse ni revisarse, sino sólo acatarse.

El Congreso Constituyente de 1917 dispuso en su artículo 60 que cada cámara debía calificar las elecciones de sus miembros y que sus resoluciones serían definitivas e inatacables, no procediendo en contra de ellas el juicio de amparo. Este sistema de autocalificación simple que recaía en el Colegio Electoral prevaleció hasta 1976.³ Con la Ley Electoral de 1917, se facultó a cualquier ciudadano mexicano para reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de las elecciones presidenciales y de la cámara baja en algún distrito, así como reclamar ante el Senado la nulidad de sus elecciones. No obstante, a pesar de que se contemplaban ciertas causas de nulidad para estos procesos electorales, no existía un procedimiento claro a seguir, por lo que esta práctica no tuvo vigencia alguna.

La Ley Electoral Federal de 1946 amplió a los partidos políticos el derecho de los ciudadanos de impugnar las elecciones federales. Asimismo, al darles la facultad de la calificación de las elecciones a las Cámaras se establecía que se tendría que solicitar a la Suprema Corte una investigación sobre las irregularidades del voto público, aunque al final los colegios electorales determinaban el alcance respecto a la

³ Este Colegio Electoral se integraba con todos los diputados que hubieran recibido constancia de mayoría, que en 1976 eran 196 miembros.

calificación. Con la Ley Electoral de 1951 se amplió a los candidatos la posibilidad de impugnar la nulidad de los procesos electorales de presidente de la República, diputados y senadores.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA JURISDICCIÓN ELECTORAL: LA LFOPPE Y EL RECURSO DE RECLAMACIÓN (1977-1987)

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) se dio el primer paso en el largo proceso de construcción del sistema de justicia electoral mexicano, al establecer por primera vez un recurso de reclamación que podrían presentar de manera exclusiva los partidos ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones del Colegio Electoral con respecto a la elección de diputados.⁴ También se consideró un sistema de recursos administrativos como los de inconformidad, queja, protesta, revisión y revocación, para regular tanto los actos previos a la elección como los sucedidos durante la jornada electoral. De esta manera, la Corte empezaba a ser considerada para resolver controversias en materia electoral al ser la responsable de declarar si las impugnaciones eran fundadas para que la Cámara de Diputados emitiera la resolución definitiva.

Según Patiño Camarena (1996: 72), la creación del recurso de reclamación respondió al propósito de imprimir una mayor objetividad a los resultados de todo proceso electoral, pero evitando injerencias indebidas del Poder Judicial en el Poder Legislativo. Siguiendo con el mismo debate, durante la reforma de 1977 hubo una fuerte corriente que consideraba inconveniente involucrar a un poder eminentemente jurídico como la Suprema Corte en el conocimiento de cuestiones políticas, dado que iba en contra de la consolidación del Poder Judicial como un poder de derecho. Asimismo, se argumentaba que la intervención de la Corte en la calificación de las elecciones legislativas representaba una clara violación al principio de la separación de poderes. Lo que parecía claro era que, a pesar de la necesidad de resolver

⁴ Al incluir los párrafos tercero, cuarto y quinto en el artículo 60 constitucional, se dejaba claro que la Suprema Corte actuaría sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral. Sus resoluciones tendrían carácter declarativo, por lo que no podrían convalidar o anular la calificación hecha por los Colegios Electorales.

los conflictos electorales por vías legales, la Suprema Corte no resultaba idónea para asumir estas responsabilidades; así, se empezó a fortalecer la discusión de crear un tribunal independiente del Poder Judicial que resolviera estas cuestiones.

ANTECEDENTES DEL TEPJF: EL TRICOEL Y EL TFE (1987-1993)

Continuando con el debate de asignar o no a la Suprema Corte facultades en asuntos electorales, la reforma de 1986 derogó el recurso de reclamación. Con el fin de evitar la intervención de cualquier órgano judicial en esta materia, el Código Federal Electoral (CFE) de 1987 creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) como un órgano autónomo de carácter administrativo e independiente del Poder Judicial, aunque con la participación del Poder Legislativo en su conformación e integración.⁵ También se estableció que el tribunal conocería los recursos de apelación y de queja en materia electoral, con la posibilidad de obtener la declaración de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o de la elección en un determinado distrito electoral. Finalmente se estipuló que las resoluciones del Tricoel serían obligatorias aunque modificables en forma inatacable y definitiva por los colegios electorales, los cuales seguían siendo la última instancia de calificación electoral.

Sin duda alguna, los antecedentes del TEPJF se encuentran en esta reforma de 1986, aunque creemos necesario discutir brevemente las reformas sucesivas en materia de justicia electoral, sobre todo después de las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988. La reforma de abril de 1990 creó al Tribunal Federal Electoral (TFE) con carácter de organismo jurisdiccional autónomo, cuyas resoluciones serían definitivas, inatacables y obligatorias.⁶ Se dispuso que los magistrados

⁵ El Tricoel estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el congreso a propuesta de los partidos. Ejercerían sus funciones en dos procesos electorales sucesivos, con la posibilidad de ser ratificados. La organización del tribunal fue centralizada con una sede en el Distrito Federal.

⁶ A pesar de que las resoluciones del TFE tenían mayor peso que las recomendaciones del Tricoel, todavía con esta reforma su jurisdicción quedaba sujeta a los colegios electorales, dado que se les permitía modificar o revocar las resoluciones posteriores a la jornada electoral con las dos terceras partes de sus miembros.

fueran electos a partir de la propuesta que presentara el presidente por las dos terceras partes de los diputados.⁷ A diferencia del Tricoel, en este tribunal el Ejecutivo y el Legislativo debían garantizar su integración.

En julio de 1990 fue aprobado el COFIPE para regular el funcionamiento y la organización del TFE. El tribunal resultó facultado para resolver los recursos de apelación e inconformidad y, por primera vez, para imponer sanciones a los partidos que no cumplieran con sus obligaciones o las resoluciones de los organismos electorales. Siguiendo un criterio descentralizador, el Tribunal Federal a diferencia del Tricoel estaría compuesto por una sala central y cuatro salas regionales que correspondían a las circunscripciones nominales, con el objeto de resolver los recursos más rápidamente.

Con las reformas de 1993, el congreso suprimió a los colegios electorales de las cámaras de diputados y senadores sustituyendo el sistema de autocalificación, que quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral (IFE) y estableciendo que, en caso de controversia, correspondería al TFE la resolución final. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación para la elección de diputados y senadores. También se introdujeron los cambios orgánicos y competenciales que se requerían para que las resoluciones del tribunal tuvieran carácter de inatacables y definitivas. El TFE quedó definido como la máxima autoridad jurisdiccional electoral, correspondiendo a los tres poderes de la Federación garantizar su conformación.

La actuación del tribunal en este periodo, con respecto a las resoluciones electorales, puede ser analizada tomando como base los casos de anulación de casillas electorales dado que, de acuerdo con la ley, si se llega a anular el 20 por ciento de éstas se anula la elección. A continuación presentamos un cuadro en donde se resumen algunas de las resoluciones de los juicios de inconformidad más relevantes hasta 1997, que cambiaron el resultado final por violaciones cometidas durante la jornada electoral.

⁷ De 1990 a 1993, el TFE se integró con 17 magistrados propietarios y seis suplentes que funcionaban en forma permanente en la sala central, así como 25 jueces instructores en las salas central y regionales. Para garantizar mayor independencia, los magistrados eran nombrados por ocho años con la posibilidad de ser reelectos.

CUADRO 1
JUICIOS DE INCONFORMIDAD
CAMBIOS EN EL RESULTADO ELECTORAL (1988-1997)

Elección	Demandante	Defensor	Resolución final
1991			
Distrito V. Coahuila	PAN	PRI	Anulación de la elección, convocando una elección especial ganada por el PRI
1994			
Distrito IV. Puebla	FRD	PRI	Anulación de la elección, convocando una elección especial ganada por el PAN
Distrito I. Guanajuato	FRD	PRI	Inelegibilidad del candidato, resultando ganador un candidato alterno
Distrito III. Michoacán	FRD	PRI	Anulación de casilla electoral, revirtiendo el triunfo del PRI al PRD
Distrito VII. Jalisco	PAN	PRI	Anulación de casilla electoral, revirtiendo el triunfo del PRI al PAN
Distrito XXIII. Veracruz	FRD	PRI	Anulación de casilla electoral, revirtiendo el triunfo del PRI al PRD
Distrito XXII. Veracruz	FRD	PRI	Anulación de la elección, convocando una elección especial ganada por el PRD.
Tamaulipas (Senado)	FRD	PAN	Anulación de la elección, beneficiando al PRD pero que después fue revertida
1997			
Distrito X. Guanajuato	PRI	PAN	Anulación de casilla electoral, pero con un recurso de apelación cambió un triunfo del PAN en favor del PRI
Distrito XIV. Guanajuato	PRI	FRD	Anulación de casilla electoral, beneficiando al PRI pero que después fue revertida
Distrito III. Chiapas	PAN/PRD	PRI	Anulación de la elección, beneficiando al PRD pero que después fue revertida

Fuente: Informes del Tribunal Electoral Federal (1988, 1991, 1994, 1997).

EL TEPJF Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996

Después de las elecciones presidenciales de 1994 y con el compromiso de consolidar la “reforma del Estado”, las modificaciones constitucionales de 1996 fueron aprobadas por consenso de las cuatro fracciones parlamentarias, al determinar que las diferencias electorales se debían resolver por criterios jurídicos y no políticos. Estas reformas introdujeron modificaciones sustanciales al sistema de justicia electoral, pues no sólo confirmaron la autonomía e independencia del IFE al suprimir la participación del Poder Ejecutivo, sino que también terminaron con una añeja tradición que impedía que la Suprema Corte conociera de conflictos electorales, particularmente en los que se reclamaba la inconstitucionalidad de las leyes secundarias.⁸

Con esta reforma, el Tribunal Electoral pasó a sustituir al TFE y fue integrado al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado con jurisdicción federal. El TEPJF se reconoce como máxima autoridad jurisdiccional en la materia al ser sus decisiones definitivas e inatacables no sólo en el ámbito federal, sino también en ciertos supuestos respecto a las elecciones locales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, que se reservan expresa y exclusivamente a la Suprema Corte. Algunas de las modificaciones más importantes de la reforma de 1996 son:

- Se fortalece la estructura orgánica del Tribunal Electoral con la creación de la Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales, y las salas regionales en las cinco circunscripciones electorales plurinominales en que se divide el país, desapareciendo las salas Central y de Segunda Instancia.⁹

⁸ Anteriormente, el secretario de Gobernación en su calidad de consejero del Ejecutivo, presidía el Consejo General. Esta Secretaría organizaba y calificaba las elecciones federales, hasta otorgar las constancias de mayoría a los candidatos, ratificadas por los colegios electorales. La elección del presidente era calificada por los diputados y no existían medios de impugnación en contra de sus determinaciones. Desde 1996, la presidencia del Consejo General reside en un consejero presidente, electo para un periodo de siete años, por las dos terceras partes de los diputados, a propuesta de los partidos representados.

⁹ La Sala Superior tiene carácter permanente y su sede es la ciudad de México. Las cinco salas regionales funcionan durante el año electoral y son integradas por tres magistrados electorales, teniendo como sede las ciudades cabeceras de las cinco circunscripciones: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

- Se modifica el mecanismo para la calificación de la elección de presidente de la República, correspondiendo al TEPJF realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de presidente electo.
- Se fortalece el sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- Se ratifica la competencia del Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como resolver los conflictos laborales que se presenten entre el IFE y sus servidores y los que ocurran entre el tribunal y quienes le prestan sus servicios.
- Se amplía su jurisdicción al reconocerle competencia para resolver en forma definitiva los juicios de revisión constitucional electoral, por resoluciones de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas que violen la Constitución; así como conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- Se modifica el sistema de elección de los magistrados electorales al establecerse que la Suprema Corte los propondrá al Senado, y toca a los senadores ratificarlos con el voto de las dos terceras partes de esa cámara (antes el Ejecutivo presentaba sus propuestas a los diputados). Los magistrados electorales de la Sala Superior durarán en su encargo diez años improrrogables, mientras que los de las regionales ocho.
- Por primera vez se otorga a la Suprema Corte la competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución en materia electoral.

Bajo este marco normativo, el 31 de diciembre de 1996 fueron designados por el Senado, a propuesta de la Suprema Corte, los siete magistrados que actualmente componen la Sala Superior. El presidente del Tribunal Electoral es elegido por los miembros de la Sala Superior para ejercer el cargo por cuatro años. Sin duda alguna, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial fue un importante avance para el sistema constitucional de división de poderes, pues eso permitirá actuar con mayor independencia e imparcialidad.

BALANCE LABORAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL (1996-2000)

Al cumplirse el primer ciclo del TEPJF el 29 de septiembre del 2000, conviene presentar un breve balance de su actividad bajo la Presidencia de José Luis de la Peza, quien declinó reelegirse para un periodo más y fue reemplazado por José Fernando Ojesto. En el lapso de cuatro años, desde el 5 de noviembre de 1996, el tribunal recibió un total de 11,096 asuntos, de los cuales 99% fueron resueltos (11,001). De este total, tan sólo 620 asuntos estuvieron relacionados con impugnaciones de los partidos y agrupaciones políticas a las resoluciones del IFE.¹⁰ En contrapartida, la revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales se ha incrementado considerablemente después de las reformas de 1996. En menos de cuatro años, la Sala Superior ha conocido más de mil asuntos de toda la República y más de 400 juicios de revisión constitucional electoral fueron presentados en los últimos nueve meses, lo que revela que este tipo de juicio se está consolidando en el nuevo sistema electoral mexicano.

CUADRO 2
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PRESENTADOS ANTE EL TEPJF (1996-2000)

	Recurso de apelación	Protección Derechos Político-Electoral	Recurso de revisión	IFE	Especiales	Totales
2000	69	1,397	491	23	27	2,182
1999	25	83	311	54	7	483
1998	25	101	237	58	12	433
1997	38	7,501	32	49	1	7,971 ^a

^a Cabe mencionar que dos casos fueron recursos de revisión y otros dos se les identificó como innominados.

Fuente: Informes Anuales del Tribunal Electoral

Tan sólo en el lapso comprendido entre noviembre de 1999 y septiembre del 2000 se presentaron un total de 2,182 medios de impug-

¹⁰ Este tipo de impugnaciones ha decrecido considerablemente, sobre todo si se comparan los 1,526 recursos que se presentaron tan sólo en las elecciones de 1994 contra los 620 interpuestos en el lapso de cuatro años debido a las reformas en materia electoral.

nación, de los cuales más del 75% (1,668 casos) correspondieron a impugnaciones electorales en el ámbito federal y 514 contra actos y resoluciones de autoridades locales y de cuestiones laborales del IFE.¹¹

Resulta interesante observar que en este último periodo el partido que más juicios ha interpuesto ante el tribunal es el PRI con 190, seguido del PRD con 122 y el PAN con 93, mientras que 154 juicios han sido presentados por coaliciones y 1,448 por ciudadanos (*Informe del Tribunal Electoral*, año 2000, tomo I).

CUADRO 3
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN (1996-2000)

Asuntos presentados	Asuntos resueltos	Fundados	Parcialmente fundados	Infundados	Desechados	Otros
2000 (Nov. 99 a Sep. 2000)						
2,182	2,168 (99.35%)	1,285 (59.27%)	126 (5.77%)	438 (20.20%)	202 (9.31%)	117 (5.39%)
1999 (Nov. 98 a Sep. 99)						
480	483*	83	80	185	95	40
1998 (Sep. 97 a Oct. 98)						
433	118	53	179	74	26	
1997 (Dic. 96 a Sep. 97)						
8010	7971	7387	133	222	167	61

Fuente: *Informe del Tribunal Electoral*, Año 2000, Tomo I.

Con respecto al juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, se han promovido más de nueve mil litigios relacionados principalmente con la debida inclusión o exclusión en los listados nominales de electores y con la expedición de credenciales con fotografía para votar. A pesar de los notables avances de la actuación

¹¹ Este periodo de intensa actividad (puesto que coincide con una elección federal), puede compararse con el informe del TEPJF de 1997, donde se señala que se presentaron 8,010 medios de impugnación: 7,832 en el ámbito federal y 167 en el local, además de 11 anteriores a la etapa de preparación de la elección federal de ese año.

del TEPJF, recientemente se ha centrado la atención en los casos de Tabasco, Yucatán y la resolución pendiente con respecto al resultado final en las elecciones gubernamentales de Jalisco.

LA ANULACIÓN DE LAS ELECCIONES EN TABASCO

La anulación de las elecciones gubernamentales en Tabasco sienta un precedente fundamental para la historia de la justicia electoral en México. No sólo fue la primera vez que el tribunal falla sobre los resultados de una elección para gobernador en un estado, sino que la resolución se emitió tan sólo dos días antes del cambio de poderes, desatando un serio problema de gobernabilidad en un estado dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pero con fuerte presencia opositora, especialmente del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Las elecciones de Tabasco que se efectuaron el pasado 15 de octubre del 2000 fueron muy competidas, con una diferencia de apenas ocho mil votos. De acuerdo con el Instituto Electoral Tabasqueño (IET), el candidato del PRI obtuvo 45.3% de los votos, mientras que el perredista registró 44.1 por ciento. Asimismo, el PRI ganó 12 de las 17 presidencias municipales, entre ellas la capital Villahermosa, así como la mayoría del congreso local con 12 de las 18 diputaciones de mayoría (IET, octubre 2000). No obstante, un consejero electoral local votó en contra de los resultados por la cantidad de irregularidades y delitos electorales que se habían cometido.

CUADRO 4
ELECCIÓN PARA GOBERNADOR EN TABASCO
15 DE OCTUBRE DEL 2000

Candidato	Votos	%
Manuel Andrade Díaz (PRI)	298,969	45.3
César Raúl Ojeda Zubieta (PRD)	290,968	44.1
José Antonio Pablo de la Vega (PAN)	56,463	8.6
Otros	13,475	2
Total	659,875	100.0

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Tabasco (IET).

Debido a las irregularidades suscitadas en torno a la victoria electoral del PRI, los partidos de oposición pidieron la anulación de las elecciones ante el Tribunal Electoral del estado y ante el TEPJF. Las denuncias de la oposición se fortalecieron cuando el 2 de noviembre se descubrió la destrucción de papelería utilizada en los comicios de Tabasco. A pesar de lo anterior, el IET entregó la constancia de mayoría a Manuel Andrade, al mismo tiempo que el tribunal del estado ratificaba el triunfo del priísta.

Tanto el PRD como el PAN rechazaron el fallo, por lo que fortalecieron su inconformidad de manera separada ante el TEPJF. El proceso de impugnación se complicó cuando el presidente del tribunal, José Ojesto Martínez, declaró el 27 de octubre que no había habido irregularidades graves en Tabasco. El PRD presentó ante la Cámara de Diputados una demanda de juicio político en su contra, por “su parcialidad y falta de conocimiento jurídico, procesal, documental y técnico” en el conflicto postelectoral de Tabasco. La declaración o comentario descontextualizado de Ojesto —que fue desmentido por él mismo unos días después— fue sin duda desafortunado.¹² Debido a la consideración del PRD y el PAN de que el presidente del tribunal había dejado de ser imparcial para el caso, el magistrado se abstuvo de la votación final. La decisión del TEPJF fue dividida y polémica, ya que cuatro magistrados votaron a favor y dos en contra de anular los comicios a gobernador y revocar la constancia de mayoría que se había entregado a Manuel Andrade. Uno de los aspectos especialmente criticado por los priístas tuvo que ver con la decisión de anular la elección para gobernador, pero avalar los resultados de las elecciones municipales y de diputados que se llevaron a cabo el mismo día.

Cabe mencionar que a pesar de las críticas que se puedan emitir al respecto, el fallo del tribunal es considerado inapelable. Ante esta resolución, el estado de Tabasco acató el fallo y decidió no romper con el orden constitucional, pero en las horas que le quedaban como gobernador, Roberto Madrazo logró elegir con el apoyo del congreso saliente un gobernador interino, así como una reforma a la Constitución local

¹² Incluso a unas semanas de celebrarse la elección extraordinaria en Tabasco, el PRI presentó una demanda de juicio político en contra de Fernando Ojesto debido a “los señalamientos imprudentes y la falta de seriedad en torno a las elecciones de Tabasco” por declaraciones hechas al periódico *La Crónica* (julio 17, 2001). En su opinión, los comentarios de Ojesto evidenciaron que la actuación del tribunal no resuelve las controversias en materia electoral con apego a la ley, “sino de acuerdo a los estados de ánimo” (*La Crónica*, 24 de julio 2001).

que prolongara el periodo de Enrique Priego a año y medio, y no los seis meses que estipulaba la Constitución estatal.¹³ La discusión después giró en torno a que Priego no había renunciado a su calidad de diputado federal por lo que otro interino, Adán Augusto López, fue nombrado por el congreso entrante en ausencia del PRI, pero nunca aceptó el cargo.

Algunos expertos constitucionalistas criticaron la resolución del TEPJF, por lo que tanto el PRD como el PRI se aseguraron de presentar diferentes recursos ante la Suprema Corte. Los primeros solicitaron juicio político contra Priego Oropeza y una acción de inconstitucionalidad para anular las reformas realizadas por la LVI Legislatura de Tabasco. Por su parte, los priistas se manifestaron abiertamente contra el TEPJF y los cuatro magistrados que resolvieron anular las elecciones para gobernador.

Ante la reanudación de sesiones del congreso sin la presencia de los legisladores del PRD, PAN y PT, y en la que los diputados del PRI avalaron la designación que hizo la anterior Legislatura de Enrique Priego como gobernador interino, se esperaba que la inestabilidad pudiera recrudecerse. No obstante, PRI, PAN y PRD pactaron una salida a la crisis política de Tabasco el 10 de enero, acordando realizar elecciones extraordinarias el 11 de noviembre y que la toma de posesión fuera el 1o. de enero del 2002. El convenio incluía la renovación del Consejo y el Tribunal Estatal Electoral, aunque los partidos podrían acudir a las instancias legales para determinar quién sería el gobernador interino. Unos meses después, la Suprema Corte anunció sus resoluciones con respecto al caso presentado por el PRD en contra del congreso local y el ex gobernador Madrazo, determinando establecer una nueva fecha para que la elección extraordinaria fuera antes de septiembre. Después de días de silencio y tan sólo unas horas antes del límite establecido por la Corte, la Legislatura aprobó el 5 de agosto como la nueva fecha para elegir al gobernador y que la toma de posesión se llevara a cabo el 30 de septiembre.

De esta manera, cuando todo parecía estar en aparente orden, contrario a lo que sucedía en Yucatán, el gobernador Priego decidió

¹³ Cabe destacar que incluso antes de partir, Roberto Madrazo logró influir en el cambio del presidente del Tribunal Superior de Justicia, posición que le hubiera resultado vital en el caso extremo de que se decretara la desaparición de poderes en el estado, pues la Constitución local estipula que el ex presidente del Tribunal sería nombrado el gobernador inrainterino. Ahora que todo eso no fue necesario y con el triunfo del PRI en Tabasco el cinco de agosto pasado, Madrazo prepara su campaña para dirigir al PRI.

cambiar la fecha de toma de posesión al mes de enero del 2002, bajo el argumento de que estaba tratando de seguir lo establecido en la Constitución local. El texto final de esta resolución fue aprobado por 15 votos del PRI en contra de los 12 representantes del PAN y del PRD. No obstante, esta decisión causó preocupación no sólo en el ámbito estatal sino también en el federal, pues se sabía que se estaban confrontando las resoluciones finales de la última instancia judicial.

La elección extraordinaria en la que contendieron los mismos candidatos del PRI y del PRD, se llevó a cabo el cinco de agosto. El PRD otorgó su apoyo a la candidatura panista en Yucatán, bajo el entendido de la importancia de “terminar con los cacicazgos del sureste”, pero el PAN no hizo lo mismo en Tabasco y presentó un candidato propio para la elección. A pesar de la diferencia oficial de más de cinco puntos porcentuales (33 mil 967 votos, 50.6%) en favor del PRI, persistieron las inconformidades y anuncios de acudir al Tribunal Electoral.¹⁴ La declinación del PAN de sumarse a la alianza que impulsó a Raúl Ojeda fue definitiva en el resultado final. Por su parte, el triunfo priísta resulta fundamental para la reconfiguración de este partido, después de varios meses de no haber logrado un triunfo en diversas elecciones estatales. Al final, la anulación de las elecciones de octubre pasado constituye un antecedente esencial para la historia de la justicia electoral mexicana.

LA SOBERANÍA DE YUCATÁN Y SU CONSEJO ELECTORAL

En el estado sureño que gobernaba el priísta Víctor Cervera Pacheco, el origen del conflicto fue la cuestionada designación de los integrantes del Consejo Electoral de Yucatán por parte del congreso local dominado por el PRI.¹⁵ Ante las protestas de la oposición por el procedimien-

¹⁴ Después de las elecciones, el PRD interpuso en recurso ante el Tribunal local, impugnando 324 casillas, que equivalen a 19 mil 355 votos.

¹⁵ El gobernador yucateco, Víctor Cervera Pacheco, es considerado por diversos sectores como la perfección de la figura del *cacique*. Cervera fue gobernador interino de 1984 a 1988 para concluir el periodo de Graciliano Alpuche Pinzón, quien renunció a su cargo. Por ello, cuando decidió volver a postularse por la titularidad de su estado natal para el periodo 1995 al 2001 se desató un serio conflicto de legitimidad. Desde entonces, Cervera dio mucho de que hablar, pero finalmente fue nominado candidato del PRI para la gubernatura y ganó la elección por más de 22 mil votos al panista Luis Correa. Al final de su segundo mandato decidió encabezar —después de tratar de posicionarse al margen del problema y decirse

to de selección de estos consejeros ciudadanos, se pidió la intervención del Tribunal Electoral que en diciembre decidió desconocerlos e integrar un nuevo Consejo. Por primera vez en su historia, el máximo tribunal electoral del país llamó a los partidos políticos y a las organizaciones sociales a registrar ante él a los candidatos para crear un nuevo Consejo. Ante el rechazo de la mayoría priísta en el congreso local para acatar su sentencia, el TEPJF asumió el control del Consejo Estatal Electoral de Yucatán, como una medida excepcional pero explicable y fundada.

Desde octubre del 2000, la mayoría priísta en el congreso yucateco se negó a cumplir una sentencia del tribunal, que le ordenaba realizar de nuevo la elección de los miembros del consejo electoral, ante las irregularidades registradas en el primer procedimiento. Tras el estudio de los expedientes, el TEPJF integró por unanimidad una lista definitiva de 47 personas —propuestos por el PRI, PAN, PRD y PT, y diversas organizaciones ciudadanas—, que reunían los requisitos para ser consejeros. En teoría, en las 72 horas siguientes debían elegirse, de entre los 47 propuestos, a siete consejeros propietarios y siete suplentes, en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los diputados presentes o proceder a la insaculación de los que faltaran hasta integrarlo en su totalidad.

No obstante, la fracción priísta del congreso local desacató la resolución del TEPJF, validó al consejo electoral disuelto por la instancia federal e indujo a los ex funcionarios a reinstalarse para organizar los comicios locales del 27 de mayo. Unos días después, el gobernador Cervera anunció la publicación (en el *Diario Oficial*) del decreto aprobado por la LV Legislatura que autorizaba al consejo electoral el presupuesto para organizar las elecciones de mayo, mismo que ascendía a 38.7 millones de pesos. En respuesta a lo anterior, y luego de que un grupo de priístas les impidió por la fuerza ocupar la sede del Instituto Estatal Electoral, los consejeros avalados por el TEPJF se vieron obligados a rendir juramento en un parque público. Hasta mediados de febrero, los dos consejos existían y ninguno podía trabajar en la organización de las elecciones que ya habían sido convocadas formalmente por el gobernador Cervera. Peor aún, el PAN, que fue el primer partido en

respetuoso de la separación de poderes en su estado— una disputa abierta en contra del Tribunal Electoral aludiendo a la necesidad de proteger la autonomía de la entidad sureña y la defensa del pacto federal.

registrar a su candidato para la elección a gobernador, Patricio Patrón Laviada, lo hizo ante el consejo designado por el tribunal, mientras que el PRI hizo lo propio con su candidato, el senador Orlando Paredes, ante el consejo ya disuelto.¹⁶

Ante la polémica desatada en Tabasco, junto con la confrontación directa del gobierno yucateco a una resolución en teoría inapelable del TEPJF, una buena parte de la elite priísta nacional, con la presencia de 17 gobernadores, decidió respaldar a Cervera al conformar un frente común contra esa instancia federal “por sus violaciones a la soberanía estatal”. El PRI incluso presentó una iniciativa de reforma para delimitar las atribuciones del Tribunal Electoral que, en su opinión, había extralimitado sus funciones, por lo que buscarían establecer la prohibición expresa de que el tribunal pudiera decidir en el futuro sobre los procesos electorales estatales. En esos momentos también se hablaba de impugnar a los magistrados hasta pedir su destitución del cargo e iniciarles juicio político, acusándolos de serias violaciones constitucionales en sus resoluciones para Yucatán y Tabasco.

Al iniciar el 2001, el PRD presentó un juicio de revisión ante el TEPJF pidiendo utilizar la fuerza pública para restablecer el orden en Yucatán. El tribunal determinó esperar al 15 de enero para saber si esto era necesario para instalar el congreso. Un mes después de este supuesto límite no se había llegado a ningún acuerdo, confrontando posturas que amenazaban con la intervención federal y después se inclinaban en favor de la negociación política. Incluso el presidente Vicente Fox, quien había asegurado ser respetuoso de las resoluciones judiciales y de los estados, tuvo después que exigir al congreso y al gobierno de Yucatán obedecer el fallo del Tribunal Electoral y que se tomara protesta a los consejeros designados por éste. Aunque no se garantiza la infalibilidad de los magistrados, sus resoluciones son por ley definitivas e inatacables y lo que estaba sucediendo en Yucatán representaba una seria desobediencia del mandato judicial que ponía en riesgo la consolidación democrática.

¹⁶ Cabe mencionar que durante la elección federal del 2000, el ex alcalde de Mérida, Patricio Patrón, se quedó en la carrera por el Senado a un punto porcentual de derrotar al PRI. Para la elección de gobernador, Patrón se impuso a Ana Rosa Payán, actual alcaldesa de Mérida por segunda ocasión. Al comenzar el 2001, el Cuarto Consejo Nacional del PRD aprobó conformar una alianza electoral opositora con el PAN en las elecciones de Yucatán y Tabasco para derrotar a los cacicazgos de Cervera y Roberto Madrazo. Así, con el apoyo de cuatro partidos, Patrón Laviada se convertiría en el undécimo panista que gana una gubernatura.

No solamente el Poder Legislativo yucateco, sino también el gobernador Cervera y el Poder Judicial estatal reiteraron que la pretensión de que se reconociera a los integrantes del Consejo Estatal Electoral insaculados por el TEPJF era una flagrante violación a la Constitución y a la soberanía yucateca, así como una amenaza real al pacto federal. Algunos reconocidos juristas, como Ignacio Burgoa y Raúl Carrancá, respaldaron constitucional y jurídicamente la posición de Cervera que como titular del Poder Ejecutivo mantuvo junto con los otros dos poderes del estado, ante la resolución del TEPJF. En su opinión, el tribunal se excedió al rechazar a un Consejo que debe ser nombrado por el congreso estatal y más aún al designar uno nuevo.

Vencidos los “nuevos” plazos establecidos por el TEPJF para que las autoridades yucatecas acataran las disposiciones que respaldaban la actuación del consejo electoral insaculado, la Procuraduría General de la República (PGR) inició una averiguación previa sobre los acontecimientos en Yucatán, citando al gobernador Víctor Cervera para que respondiera por el desacato del fallo del tribunal. En un *ultimátum* al gobernador yucateco, el TEPJF le exigió a su gobierno en los primeros días de febrero entregar las instalaciones, equipos, recursos materiales y económicos, así como la documentación oficial que permitieran organizar las elecciones del 27 de mayo.

El TEPJF también requirió a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que cuenta con la Policía Federal Preventiva, que colaborara en la protección de la integridad física de los consejeros insaculados y en la preservación de las instalaciones donde se encontraban desarrollando sus funciones. Al mismo tiempo que se fortalecía el proceso en contra del gobernador yucateco en la PGR, diputados panistas del Congreso de Yucatán ratificaban en la cámara baja del Congreso de la Unión una denuncia de juicio político en contra de Cervera Pacheco y 14 legisladores del PRI.

Además de la seriedad de las resoluciones y la gravedad del incumplimiento del *ultimátum*, el conflicto preelectoral de Yucatán había entrado en el peligroso periodo de los plazos fatales, pues si no se llegaba pronto a una solución y se ponía fin a la existencia de dos consejos, las elecciones de mayo estarían en riesgo. A diferencia de otras entidades, Yucatán tiene el problema de que el último día de junio concluye la gestión de los diputados locales, mientras que la gestión del gobernador Cervera terminaba el 31 de julio. En el supuesto de que no hubiera un congreso en funciones, no habría quien nombrara

a un gobernador “provisional” y el Senado podría decretar la desaparición de poderes. En cualquier caso, resulta claro que la legislación local no contempla una salida para el escenario que se presentaría en caso de que no hubiese habido elecciones antes de junio.

Después de semanas de incertidumbre, Cervera presentó una iniciativa de reforma al Código Electoral de Yucatán para crear un superconsejo y aplazar las elecciones tres semanas. El superconsejo se integraría con 14 consejeros ciudadanos, unificando a los siete integrantes del consejo ratificado por el congreso estatal a través del Decreto 286 y los otros siete que fueron seleccionados por el tribunal en diciembre pasado (*Diario de Yucatán*, 9 de marzo, 2001). Esta iniciativa fue aprobada una vez más por la mayoría priísta, creando así un tercer superconsejo bajo el Decreto 412. Como era de esperarse, esta instancia no fue aceptada ni por los partidos de oposición ni por el Tribunal Electoral por considerarla inconstitucional. No obstante, ninguna posición fue adoptada a nivel federal, mientras que la resolución del tribunal fue abandonada sólo para esperar el pronunciamiento final de la Suprema Corte de Justicia.

Después de casi un mes de indefinición, la Suprema Corte (7 de abril, 2001) finalmente resolvió que la iniciativa de Cervera era inconstitucional por tres razones fundamentales, ratificando al mismo tiempo al Consejo Electoral seleccionado por el tribunal. En primer lugar, resolvieron que la iniciativa había sido extemporánea, debido a que no se realizó con 90 días de antelación de la elección de mayo. Asimismo, consideraron que el superconsejo no había sido aprobado por el número de votos necesarios, ya que sólo 15 diputados votaron a favor, mientras que la ley estipula que deben ser 20. Por último, los magistrados consideraron que siendo 14 los miembros que en teoría integrarían el superconsejo, se podría registrar un empate final en resoluciones importantes.

Aun con la resolución de la máxima instancia judicial en el país, hasta unas semanas antes de la elección no era claro si éstas se llevarían a cabo. Ahora sabemos que a pesar de la confusión que prevaleció por varios meses, las elecciones se realizaron el 27 de mayo en un contexto relativamente tranquilo y sin la necesidad de la intervención federal. Con el 53 por ciento de la votación y más de 50 mil sufragios de diferencia, la victoria de Patricio Patrón fue confirmada la misma noche de la elección. No obstante, a pesar de la contundente diferencia, los resultados oficiales no fueron aceptados por el PRI, por

lo que este partido presentó un recurso ante el tribunal local. Posteriormente, como el caso no procedió, el candidato priista acudió al Tribunal del Estado y a la instancia federal, sólo para recibir la confirmación del triunfo de Patrón Laviada.¹⁷ Así, se terminó el largo periodo de dominación del PRI en uno de sus bastiones tradicionales, poniendo fin a uno de los problemas más serios que tuvo que enfrentar el gobierno del presidente Vicente Fox al inicio de su administración.

CUADRO 5
ELECCIÓN PARA GOBERNADOR DE YUCATÁN
MAYO 27, 2001

Candidatos	Partidos	Votos Válidos	%
Patricio Patrón Laviada	PAN, PRD, PT, PVEM	355,280	53.51
Orlando Paredes Lara	PRI	302,340	45.54
José Eduardo Pacheco Durán	PCD	4,207	0.63
Erick Eduardo Rosado Puerto	PAS	563	0.08
Francisco Kantún Ek	PAY	1,475	0.22
Total		663,865	100.0

Fuente: Consejo Electoral del Estado de Yucatán.

En síntesis, se ha podido constatar cómo una resolución del Tribunal Electoral, en teoría inapelable, fue confrontada por el gobierno yucateco, desatando una seria crisis de ingobernabilidad en el estado que hubiera podido llegar a tener graves efectos para el proceso de consolidación democrática que vive el país. Uno de los aspectos cruciales en este proceso de institucionalización electoral es el reconocimiento por parte de todos los actores de la autoridad de los órganos responsables, así como del carácter definitivo de sus resoluciones. Lo importante en ambos casos fue el haber logrado que, sin necesidad de negociaciones extralegales, se acatará el fallo de la máxima instancia judicial del país, la Suprema Corte. No obstante, los acontecimientos en Tabasco y Yucatán evidencian que instituciones como el Tribunal Electoral y en menor medida la Suprema Corte, todavía no gozan de la confianza absoluta de los actores políticos involucrados,

¹⁷ En los diferentes recursos presentados por el PRI, el Tribunal Superior Estatal decidió anular el triunfo de la candidata del PAN a la diputación local en el Décimo Distrito, confirmando un empate de 12 diputados para el PRI y el PAN en el nuevo Congreso estatal.

hecho que resulta fundamental para el futuro de la consolidación institucional y la rendición de cuentas horizontal en nuestro país.

CONCLUSIONES

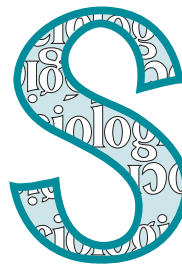
Los hechos violentos en Yucatán y en Tabasco ponen de relieve que mientras no se consolide la democracia y se consume la reforma del Estado, sucesos de este tipo seguirán dificultando el proceso de institucionalización del país. Ambos casos demostraron el poder que todavía tienen ciertos actores políticos a nivel estatal para oponerse a resoluciones federales, en teoría inapelables y definitivas. En el marco del nuevo federalismo se debe puntualizar la importancia de terminar con la discrecionalidad de la intervención federal en asuntos estatales que caracterizó al sistema político mexicano por varias décadas, sin dejar de reconocer que todavía existe una distancia considerable entre la democratización a nivel federal, estatal y local, especialmente en las regiones menos desarrolladas. Es por ello que en el contexto de la consolidación democrática se requiere continuar con el reforzamiento de la institucionalización de la política electoral, para terminar de manera definitiva con la compleja tradición de negociaciones políticas que quedaban fuera de todo marco legal.

De esta manera, la consolidación de instituciones electorales autónomas, independientes, que gocen de la credibilidad de todos los actores políticos, resulta fundamental para el desarrollo de un verdadero sistema político basado en el estado de derecho. Debido a que la credibilidad de estos organismos depende en gran medida del acatamiento y cumplimiento cabal de sus resoluciones, eventos como los que sucedieron en el sureste mexicano representan una seria amenaza al proceso de consolidación de una nueva democracia.

Justa o injustamente, después de los sucesos en Tabasco y Yucatán, el TEPJF se vio envuelto en una crisis de credibilidad. Por un lado, resulta positivo que ahora los procesos electorales no sólo tengan que ser transparentes sino también equitativos. No obstante, pareciera que la falta de una regulación electoral específica, acordada por todos los actores, todavía da algún margen de interpretación a los magistrados responsables que pudiera complicar el acatamiento de las resoluciones finales. Lo cierto es que aún se transita por el camino de la profesionalización de las instituciones públicas. En el Poder Judicial

se ha tratado de privilegiar la profesionalización que deriva de la carrera judicial, pero habrá que ver en qué desemboca la intención de muchos priístas de limitar las atribuciones del TEPJF al cuestionar su imparcialidad y, sobre todo, sus excesivas facultades en cuanto a las elecciones estatales en el marco del nuevo federalismo.

En el desarrollo de la consolidación del sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes niveles de gobierno, es posible seguir observando una batalla entre las ideas descentralizadoras y la reacción de algunos cacicazgos locales. Esta nueva batalla bien vale la pena si se logran consolidar las instituciones y el estado de derecho, respetando al mismo tiempo la soberanía estatal. Como se sugiere en el debate de la consolidación democrática se debe entrar con seriedad a esta segunda transición para lograr “domesticar” a la democracia y superar la definición mínima de las democracias electorales liberales. Después de un largo proceso de liberalización política, México ha logrado transitar de manera pacífica a un sistema democrático de gobierno que aún debe lograr, como dice Meyer, una calidad que no sólo la haga deseable sino indispensable para la mayoría de la población.



BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark, eds.
 1998 *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*, North-South Center Press/University of Miami, Boulder-Coral Gables.
- Becker, David G.
 1999 "Latin America: Beyond 'Democratic Consolidation'", en *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 2, pp. 138-151.
- Buscaglia, Edgardo y María Dakolias
 1996 *Judicial reform in Latin American courts: the experience in Argentina and Ecuador*, International Bank for Reconstruction and Development.
- Cappelletti, Mauro
 1989 *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford-Nueva York.
- Cárdenas Gracia, Jaime
 2000 *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Carpizo, Jorge
 1980 *La Constitución Mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Casar, María Amparo
 1998 *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-División de Estudios Políticos (Documentos de Trabajo núm. 84), México.
- Dahl, Robert A.
 1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.
 1989 *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.
- Dakolias, María
 1996 *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*, World Bank Technical Paper 319, Washington D.C.
 1999 "La reforma al Poder Judicial", en *Diálogo y debate de cultura política*, año 2, núm. 7, enero-marzo.
- Diamond, Larry
 1999 *Developing Democracy Toward Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Domingo, Pilar
 1999 "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Reiner, Boulder.

Eisenstadt, Todd

- 1999 "Off the Streets and into the Courtrooms: Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Reiner, Boulder.

Fix-Fierro, Héctor

- 2000 "Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón, eds., *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 162-217.

Gudiño Pelayo, José de Jesús

- 2000 *Controversia sobre controversia: discusiones en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Controversias Constitucionales*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Jarquín, Edmundo y Fernando Carillo, eds.

- 1998 *Justice delayed: judicial reform in Latin America*, Inter-American Development Bank.

Linz, Juan y Alfred Stepan

- 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore.

Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, eds.

- 1999 *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Meyer, Lorenzo

- 2001 "La Calidad" [Agenda Ciudadana], en *Reforma*, 23 de agosto.

Middlebrook, Kevin J.

- 1986 "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico" en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y L. Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democratic Regimes*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Mizrahi, Yemile

- 1994 *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-División de Estudios Políticos (Documentos de Trabajo núm. 71), México.

Molinar, Juan

- 1991 *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México.

Nacif, Benito

- 1998 *Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-División de Estudios Políticos (Documentos de Trabajo núm. 83), México.

- 2000 *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Instituto Federal Electoral, México.
- O'Donnell, Guillermo
- 1994 "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* 5, pp. 55-69.
- 1996 "Illusions about Consolidation", en *Journal of Democracy* 7, pp. 35-36.
- 1998 "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy* 9, pp. 112-126.
- Patño Camarena, Javier
- 1996 *Derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, México (segunda edición).
- Prillaman, William C.
- 2000 *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Praeger, Londres.
- Ruiz, Gregorio
- 1994 *El federalismo judicial (El modelo americano)*, Civitas, Madrid.
- Schedler, Andreas
- 1998 "What is Democratic consolidation?", en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, pp. 91-107.
- Stepan, Alfred
- 1999 "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", en *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4, pp. 19-34.