

Después de la transición: trayectos institucionales en materia electoral¹

*Jacqueline Peschard**

RESUMEN

En este artículo se analiza cómo ha tenido lugar la delimitación de la competencia y la responsabilidad de las autoridades electorales y de los actores políticos, a través de acciones judiciales y reglamentarias. Asimismo, se explica la forma y contexto de dichas acciones y su impacto sobre las instituciones y procesos políticos. Para ello se detalla la construcción del sistema electoral moderno en México y el papel decisivo del Poder Judicial en materia electoral a partir de 1996 en materia de protección de los derechos políticos ciudadanos, el alcance de las facultades de las autoridades electorales, la rendición de cuentas de los partidos políticos y la relación medios de comunicación y poder.

PALABRAS CLAVE: transición, democracia, modernidad política, procesos electorales en México, institucionalización de la democracia.

ABSTRACT

This article analyzes how electoral officials' and political actors' responsibility and competition have been delimited by legal and regulatory action. It also explains the form and context of this action and its impact on political institutions and processes. It details the construction of the modern electoral system in Mexico and the judicial branch's decisive role in electoral matters since 1996 with regard to the protection of citizens' political rights, the scope of electoral authorities' jurisdiction, political parties' accountability and the relationship between the media and power.

KEY WORDS: transition, democracy, political modernity, electoral processes in Mexico, institutionalization of democracy.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la Conferencia Latinoamericana Berlín, 13-15 de noviembre de 2002.

* Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral. Viaducto Tlalpan núm. 100, Col. Arenal, Tepepan, CP. 14610, México. D. F. Correo electrónico: peschard@ife.org.mx



INTRODUCCIÓN

DURANTE los últimos 25 años, la lucha por la modernidad política en México estuvo centrada en el plano electoral. En el marco de un sistema de partido hegemónico, la definición de reglas capaces de garantizar elecciones libres, confiables, competidas y equitativas, capaces de dar lugar a la conformación de poderes públicos legitimados democráticamente, fue el primer eslabón obligado de un andamiaje institucional democrático, y por ello mismo, moderno.

La reforma electoral de 1996 fue la culminación de esa primera generación de reformas institucionales, al dar forma a un sistema electoral que resolvería los principales dilemas de los comicios, a fin de borrar la incertidumbre del campo de la organización y colocarla en el terreno de los resultados electorales.

Las elecciones presidenciales del 2000, al abrir la puerta a la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, fueron la prueba última de que la larga y accidentada transición mexicana había culminado, cediendo el paso a una segunda generación de reformas encaminadas a sentar las bases de la gobernabilidad democrática, es decir, para instalar prácticas, comportamientos y relaciones institucionales capaces de procesar eficazmente la ya ineludible pluralidad política del país.

A dos años de distancia, las dificultades que existen para arribar a acuerdos entre las principales fuerzas políticas han obstaculizado la labor legislativa, necesaria para la construcción de nuevas y modernas instituciones, o al menos para el perfeccionamiento de las existentes que ya cuentan con un diseño moderno. Si como bien dice Adam Przeworski, “las instituciones democráticas se pueden consolidar sólo

si ofrecen a los grupos políticamente relevantes los canales e incentivos apropiados para procesar sus demandas dentro de las instituciones representativas” (Przeworski, 1998: 33), parece claro que no se encuentra pavimentado el camino de la modernidad política.

En el plano electoral, a pesar de la experiencia ya acumulada en la aplicación del marco legal vigente, no ha sido posible incorporar las modificaciones pertinentes a la ley para fortalecer la facultad fiscalizadora de la autoridad, o para ajustar el financiamiento de los partidos y racionalizar su acceso a los medios de comunicación, o cuando menos para cubrir ciertas inconsistencias normativas como las relativas a las coaliciones electorales.²

En este contexto, las distintas autoridades, particularmente aquéllas emanadas de la reforma de 1996, han venido desplegando sus facultades jurisdiccionales o reglamentarias para llenar con su acción vacíos o insuficiencias en la ley. Y es que en los diseños institucionales frecuentemente existen resquicios que no se exploran de inmediato, ya sea porque se desconocen hasta que la aplicación de la ley los saca a flote, ya sea porque sólo se echa mano de ellos en coyunturas particulares que generan condiciones propicias para hacerlo. Sin embargo, estas actuaciones encaminadas a colmar insuficiencias legales no siempre inyectan mayor certidumbre jurídica en el escenario político, lo cual es un ingrediente fundamental de toda institucionalidad democrática.

El propósito de este trabajo es analizar cómo mediante acciones tanto judiciales, basadas en una “interpretación extensiva” de la ley,³ como reglamentarias del gobierno se han ido delineando y precisando los contornos de la competencia y la responsabilidad de las autoridades electorales, pero también los de los propios actores políticos. Se trata de identificar de qué manera y en qué contexto se realizaron dichas acciones y qué impacto tuvieron sobre las instituciones y los procesos políticos.

² Esta es la primera ocasión en 30 años que una misma legislación electoral se aplica sin modificaciones importantes en tres elecciones consecutivas. A pesar de que después del 2000 se han presentado 20 iniciativas de reforma en materia electoral, solamente se logró aprobar para que entre en vigor en las elecciones del 2003 la relativa a las cuotas de género en las candidaturas. Véase, *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>, 04/11/2002.

³ Existen dos grandes maneras de interpretar las normas: la restrictiva y la extensiva. Para Ricardo Guastini (2001: 121), las disposiciones constitucionales que otorgan poderes a los órganos del Estado deben interpretarse restrictivamente, mientras que aquellas que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva.

En mi opinión estas acciones han incidido en cuatro áreas temáticas que son de gran importancia en una ruta de consolidación democrática: 1) el alcance de las facultades de las autoridades electorales; 2) la protección de los derechos políticos de los ciudadanos; 3) la rendición de cuentas de los partidos políticos, y 4) la relación entre medios de comunicación y poder.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL MODERNO

Si convenimos con Ralph Dahrendorf que “la democracia es un conjunto de instituciones cuya finalidad es dar legitimidad al poder político” (Dahrendorf, 2002: 9) comprenderemos por qué las reformas electorales fueron el instrumento por excelencia de la transición política en México. Desde finales de los años setenta, las reformas electorales fueron regularmente respondiendo a distintos propósitos que planteaba la coyuntura política. Primero, después de la lucha contra la guerrilla y con un propósito preventivo, se buscó flexibilizar al sistema de partido hegemónico, ofreciendo incentivos de participación y representación a las incipientes fuerzas opositoras. Posteriormente, tras la muy cuestionada elección presidencial de 1988, las reformas se encaminaron a dotar de credibilidad a la organización misma de los comicios, y finalmente, después de la elección de 1994, considerada por propios y ajenos como limpia, transparente y altamente participativa, pero fuertemente inequitativa, el “largo ciclo de la disputa por las reglas electorales” se cerró (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000: 427) al fijar puntualmente condiciones de competencia política y de certeza electoral.

En efecto, si bien la reforma de 1996 no fue “definitiva” como se quiso, sí colocó los pilares esenciales de un sistema electoral libre, plural y competitivo, poniendo fin al ciclo de reforma-elección-reforma en el que se había caído. Además de asegurar la autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral, la mencionada reforma fijó condiciones equitativas de competencia política, al establecer el predominio del financiamiento público y su distribución mediante una fórmula que combina criterios de proporcionalidad e igualdad, así como el acceso permanente y equilibrado de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, y finalmente se reforzó la fiscalización sobre el origen y destino de todos los recursos de los partidos en tanto entidades de interés público.

Uno de los puntos más innovadores de la reforma de 1996 fue sin duda la plena judicialización de las controversias electorales que significó, además de suprimir la intervención del Congreso en la calificación de las elecciones, el otorgamiento al Poder Judicial de competencias claras en materia electoral, destacadamente el control de la constitucionalidad de las leyes.⁴ La transformación del Tribunal Federal Electoral en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación para fungir como última instancia en los litigios electorales tanto federales como locales, y determinar la definitividad e inatacabilidad de las decisiones de la autoridad fue fundamental para dar certeza jurídica. Esto permitiría asegurar tanto que se respetaran cabalmente los derechos político-electorales de los ciudadanos, como que los conflictos comiciales se resolvieran por cauces estrictamente jurisdiccionales y no políticos como había sucedido en años anteriores.⁵

Este marco jurídico reunía las condiciones constitucionales y legales necesarias y suficientes para conducir la transición democrática por cauces seguros, sin embargo, era necesario que se aplicara en las elecciones intermedias de 1997 y las generales del 2000 para probar que era técnicamente eficaz y que contaba con una amplia base de legitimidad. Desde la elección de 1997 se comprobó que el código electoral permitía la realización de elecciones libres y competidas, y que éstas eran reconocidas como válidas por los distintos actores políticos, en la medida que triunfadores y perdedores acataban sus resultados y se ceñían a los procedimientos establecidos para impugnar cualquiera de las fases del proceso comicial, es decir, se cerró la brecha entre instituciones electorales y la obediencia a las mismas (Eisenstadt, 2002: 47-68).⁶ El hecho de que las instituciones electorales fueran técnicamente eficaces y políticamente legítimas las colocaba en el casillero de instituciones modernas (Cabrero, 1997: 2000).

⁴ La reforma de 1996 dio fin a la idea decimonónica de que el Poder Judicial no debe intervenir en cuestiones electorales para no politizarlo o bien para impedir una “dictadura judicial” (Ortiz, 2001: 513).

⁵ Vale la pena recordar que durante la primera mitad de los años noventa, el gobierno federal recurrió insistentemente a la vía de la negociación política para resolver los conflictos surgidos de la inconformidad con los resultados electorales. Los casos de San Luis Potosí y Guanajuato en 1991, y posteriormente los de Michoacán y Tabasco son ejemplos de que había una falta de instrumentos jurídicos legítimos para resolver litigios electorales.

⁶ Hasta antes de la reforma de 1996 es posible identificar un desfase entre las instituciones electorales, particularmente las jurisdiccionales y la obediencia a las mismas.

No obstante, en la elección del 2000 volvió a plantearse la necesidad de someter a escrutinio el marco electoral aprobado en 1996, en virtud de que en un sistema presidencial, la prueba máxima de la norma y las instituciones electorales pasa por la elección del titular del Ejecutivo Federal. Es cierto que el resultado mismo de la elección ayudó a ratificar la convicción sobre la eficacia del sistema electoral, en la medida que la alternancia y la aceptación generalizada de los resultados evidenció que las reglas del juego existentes eran suficientes para que ganara cualquiera.⁷

El arribo de un partido distinto al PRI al poder puso fin a la transición democrática en México porque se satisficieron los requisitos que Linz y Stepan han señalado como definición estándar:

Una transición democrática es completa cuando se ha alcanzado un acuerdo suficiente sobre los procedimientos políticos necesarios para producir un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder como resultado directo del voto libre y popular y dicho gobierno cuenta *de facto* con la autoridad para generar nuevas políticas y cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial surgidos de la nueva democracia no tienen que compartir el poder con algún otro cuerpo establecido legalmente (Linz y Stepan, 1996: 3).

Está claro que no se trata de una sobrevaloración del plano electoral, o de una definición “electoralista”,⁸ en la medida que contempla la existencia de una institucionalidad política y gubernamental más allá del sistema electoral, es decir, que no equipara democracia con elecciones libres y competidas, que son una condición necesaria pero no suficiente. Puede afirmarse que la transición a la democracia en México concluyó con una elección, esto es, con un evento más o menos espectacular, gracias a que se había venido pavimentando el terreno jurídico, político y simbólico para que existieran partidos políticos con una importante, aunque diferenciada, implantación social en el país, y con posibilidades reales de disputarse los cargos públicos.

De la misma manera que una reforma electoral abre paso a nuevas demandas de espacios de participación, la conquista de la “democracia

⁷ Cabe mencionar que en la elección del 2000 solamente un distrito fue impugnado, lo cual dejó muestras palpables de la aceptación de los resultados.

⁸ Linz y Stepan (1996: 4) hablan de “falacia electoralista” refiriéndose a la pretensión de identificar la existencia de elecciones libres con democracia.

electoral⁹, para utilizar un concepto intermedio entre democracia liberal y autoritarismo (Schedler, 2002: 37) ha identificado nuevos problemas que si bien ya no tienen que ver con la organización de elecciones propiamente dicha, sí se relacionan con la materia político-electoral en una dimensión amplia. Para decirlo de otra manera, la existencia de actores políticos más equilibrados en términos de recursos no sólo económicos, sino organizativos e ideológicos (Przeworski, 1991: 18) ha colocado nuevos interrogantes sobre lo jurídicamente permisible tanto para la autoridad como para los propios partidos políticos.

El hecho inédito en los últimos dos decenios de que la misma ley electoral se aplique en tres procesos electorales sucesivos⁹ ha permitido identificar lagunas y contradicciones en el *COFFE* (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) que sin afectar la realización de los comicios, reclaman una puntual labor legislativa para evitar un deterioro en la legitimidad de las elecciones. Dichas lagunas o insuficiencias se localizan esencialmente en el terreno de las prerrogativas y las obligaciones de los partidos políticos.

El financiamiento público dominante para los partidos políticos, establecido por la reforma de 1996, permitió no solamente tener claridad sobre el origen de la mayor parte de los recursos de los partidos políticos, sino la posibilidad de que fueran distribuidos equitativamente para garantizar que todos pudieran participar en los comicios. Hoy parece claro que la fórmula de financiamiento establecida en la ley tiene efectos perversos, porque no distingue entre una elección general en la que la campaña presidencial dura cinco meses y medio y una intermedia en la que la campaña de diputados cubre sólo dos meses y medio, y también porque está atada a un multiplicador –el número de partidos con representación en el Congreso– que puede crecer cada tres años, incluso sin tener que comprobar que se cuenta con el respaldo del 2% de los votos como dicta la ley, si se participa en una coalición.¹⁰

Todo esto explica que el monto de financiamiento para 11 partidos políticos con registro en el 2003 sea en términos reales 45% superior al

⁹ Desde mediados de los años ochenta, cada proceso electoral estuvo regido por una nueva ley electoral. La situación extrema se dio en la elección de 1994 para la que se aprobaron dos reformas electorales.

¹⁰ En el año 2000, de los seis nuevos partidos que ingresaron a la lid electoral, sólo tres conservaron su registro gracias a que no tuvieron que pasar la prueba de las urnas, al formar parte de la coalición Alianza por México.

otorgado para un mismo número de partidos en el año 2000.¹¹ Este crecimiento exponencial en los recursos públicos para los partidos políticos no solamente ha alimentado el desprestigio de los partidos políticos, sino que ha afectado la propia legitimidad del sistema electoral, debido a que los montos de financiamiento se desprenden directamente de la ley.

El otro ámbito de la legislación electoral que se propuso generar condiciones equitativas de competencia fue el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación. La reforma de 1996 estableció además de los tiempos permanentes y complementarios para los partidos políticos que se transmiten en los tiempos oficiales del Estado, el otorgamiento de una serie de *spots* comprados directamente por la autoridad electoral y distribuidos mediante la misma fórmula de equidad prevista para el financiamiento. Adicionalmente, los partidos tienen el derecho de contratar con sus propios recursos espacios en radio y televisión.

Los informes de gastos de las elecciones de 1997 y 2000 muestran que más de la mitad del total de los recursos de los partidos políticos se destinan a la compra de promocionales en medios electrónicos de comunicación (el 54% en 1997 y el 56% en 2000), lo cual implica que al final los beneficiados de los importantes recursos públicos de los partidos son los medios de comunicación.¹²

Más aún, la libertad que tienen los partidos para contratar directamente espacios en los medios ha mostrado que los precios que cada uno paga por los tiempos son diferentes en función de diversos factores tales como el volumen de compra, la duración de los mensajes, el horario de transmisión, y los términos del pago. Dicho de otra manera, el mercado incide sobre la equidad en el acceso a radio y televisión, y sólo una reforma a la ley que determinara la mediación de la autoridad electoral en la contratación de tiempos en radio y televisión podría corregir cualquier disparidad.

¹¹En el año 2000, los 11 partidos con registro legal recibieron 3,000 millones de pesos de financiamiento público. En 2003, un mismo número de partidos recibirá 5,600 millones. Véase *Anteproyecto de Presupuesto del Instituto Federal Electoral para 2003*, IFE, 21 de octubre de 2002.

¹²Estos porcentajes representan en números absolutos y en precios constantes, gastos por 1,113,040,261 pesos en 1997 y 1,311,183,378 pesos en 2000. Véase *Resolución del Consejo General sobre los informes de gastos de campaña que presentan los partidos políticos*, IFE, 30 de enero de 1998 y 6 de abril de 2001.

La mancuerna obligada del predominio del financiamiento público fue el fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral para transparentar la fuente y el destino de los recursos públicos de los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público. La ampliación de las facultades fiscalizadoras, decretada en la reforma de 1996, ha permitido ejercer un control muy claro sobre el dinero público, pero ha mostrado limitaciones en lo que se refiere a los recursos privados por la falta de atribución expresa en la ley para auditar a supuestas aportaciones de particulares, sean personas físicas o morales. Este vacío quiebra uno de los instrumentos indispensables para asegurar que los partidos políticos rindan cuentas puntuales a la sociedad, lo cual es indispensable para mejorar la calidad de nuestra democracia electoral.

La elección de 2000 hizo evidentes las mencionadas insuficiencias en la ley electoral, permitiendo que se debatiera públicamente sobre ellas, e incluso que se presentaran 20 iniciativas de reforma, aunque no llegaron a convocar el consenso necesario para su aprobación. De hecho, la única modificación a la ley electoral que logró el aval de los legisladores para ser aplicada en la elección de 2003 fue la relativa a las cuotas de género.¹³

La falta de acuerdo parlamentario respecto de la cuestión político-electoral en sentido amplio abrió espacios para que autoridades judiciales y gubernamentales echaran mano de sus facultades reglamentarias y jurisdiccionales para llenar dichos huecos. Esta actuación que en principio resulta benéfica y acertada porque permite resolver controversias no previstas en la ley, no siempre ha logrado dicho propósito, colocando nuevos elementos de incertidumbre en el escenario político-electoral.

2. EL DESPLIEGUE INSTITUCIONAL: VARIACIONES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY

La intervención del Poder Judicial en cuestiones electorales, establecida por la reforma constitucional y legal de 1996, abrió campos de actuación para que la Suprema Corte pudiera pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes electorales y para que el Tribunal Electoral fijara la

¹³Véase *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>, 04/11/2002.

interpretación última de las normas en dicha materia. La idea era que se impartiera justicia electoral completa e imparcial en los plazos y términos fijados por las leyes para cumplir con el objetivo de conformar y renovar los poderes públicos en los calendarios establecidos. Esta facultad estaba destinada a ofrecer seguridad jurídica respecto ni más ni menos que del régimen que regula la elección de aquellos que serán los titulares de los órganos de poder representativos.

Uno de los beneficios más claros del establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicializado fue la delimitación de las atribuciones explícitas e implícitas de la autoridad electoral. Durante los primeros cuatro años de vida de dicho sistema, buena parte de los recursos interpuestos ante el Tribunal Electoral buscaron precisar los márgenes de maniobra de la autoridad administrativa, a fin de garantizar que sus actos se ciñeran a las disposiciones constitucionales y legales.

2. 1. EL ALCANCE DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

A lo largo de ese primer periodo, las resoluciones del Tribunal Electoral se caracterizaron por privilegiar una interpretación básicamente formalista, es decir, apegada con bastante nitidez a la letra de la ley y al principio de que a las autoridades sólo les está permitido aquello que está expresamente dispuesto en la ley. Este comportamiento institucional identificó al Tribunal como autoridad certera, discreta y, en buena medida, previsible, pero provocó críticas entre las corrientes de oposición que entendían tal forma de interpretar las normas como un respaldo al orden político existente, en la medida en que el nuevo órgano no se asumía como un agente democratizador activo.¹⁴ Un ejemplo de este tipo de actuación del Tribunal Electoral fue el rechazo a la incorporación de la imagen del candidato a la Presidencia en el emblema de la Alianza por el Cambio en la elección del 2000, lo cual fue abiertamente criticado por el propio Vicente Fox.¹⁵

¹⁴Destacan entre este tipo de resoluciones las que impidieron que el Consejo General del IFE creara una comisión para conocer de actos de coacción de electores, o que exhortara a los gobiernos federal y estatal para que no se difundiera su obra pública un mes antes de la jornada electoral. Véanse resoluciones SUP-RAP 009/97 y SUP-RAP 010/97.

¹⁵El Consejo General del IFE había aprobado dicha incorporación por ocho de nueve votos. Véase *Acuerdo del Consejo General*, IFE, 17 de diciembre de 1999. La resolución del

Sin lugar a dudas, la definición más importante sobre el alcance de las facultades del Tribunal Electoral, la cual desde antes del 2000 alcanzó rango de tesis de jurisprudencia, es la relativa al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales impugnados ante dicho Tribunal. Al desahogar quejas o recursos en contra de decisiones de autoridades electorales, el Tribunal Electoral, sin hacer declaración sobre la inconstitucionalidad de las normas aplicadas, lo cual es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art.105 constitucional), puede confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones reclamados, tomando en consideración el apego o no de las normas a la Constitución.¹⁶

Para decirlo de otra manera, para cumplir plenamente con su misión de ser la última palabra en materia electoral, el Tribunal Electoral se concebía competente para analizar si los actos o resoluciones de la autoridad electoral, sustentados en leyes aplicadas, estaban en consonancia o en oposición a la Constitución. En el ejercicio de sus funciones constitucionales como máxima autoridad electoral jurisdiccional, el Tribunal Electoral puede desaplicar las normas electorales que contravengan la Constitución –es el llamado control difuso de la constitucionalidad.

Si bien es cierto que para la máxima autoridad en materia electoral dos de los propósitos que siempre guiaron su actuación fueron: salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos y garantizar que los actos de las autoridades electorales se apegaran invariablemente a la ley y a la Constitución, en el curso de su desarrollo institucional fue alejándose de una interpretación “formalista”, para adoptar una “vocación garantista”, que reclama ir más allá de una lectura estricta de la ley en aras de extender el manto protector de la misma y garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción electoral. Esta transición del “formalismo” al “garantismo”, se concibió como herramienta para aspirar a una “democracia constitucional” (Orozco, 2002: 10).

En efecto, después de la alternancia y de cara a un proceso de consolidación democrática, las resoluciones del Tribunal Electoral respecto de estos dos grandes temas han sido objeto de variaciones

Tribunal Electoral fue aprobada por mayoría de 6 votos el 7 de enero del 2000, SUP-RAP-038/99 y acumulados.

¹⁶Véase *Tesis de Jurisprudencia*, 05/99, Tercera Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

interpretativas, fundadas en una lectura amplia de la norma, las cuales han tenido consecuencias políticas importantes porque han colmado lagunas de la ley. Empero, en algunos casos, más que generar seguridad jurídica, han abierto zonas de indefinición.

En este mismo sentido, la definición de los alcances de las facultades del Tribunal Electoral fue contravertida por la Suprema Corte de Justicia quien resolvió, con posteridad al 2000, que el Tribunal Electoral solamente puede manifestarse respecto de algún acto o resolución de la autoridad electoral, siempre que ello no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución, es decir, borró la distinción entre el control constitucional de las normas generales a través de la acción de inconstitucionalidad que es atribución exclusiva de la Corte, y la posibilidad de que el Tribunal Electoral pudiera al momento de desahogar impugnaciones en contra de actos o resoluciones de la autoridad electoral, explorar si las leyes electorales se apegan o no a la Constitución.¹⁷

Más allá de la polémica jurídica sobre esta sentencia de la Suprema Corte y de que ello redunde en un incremento de “su monopolio interpretativo sobre la Constitución, suprimiendo las funciones que en esa materia se le habían asignado al Tribunal Electoral” (Cossío, 2002: 35-39), las consecuencias de la misma son de la mayor relevancia para el sistema electoral mexicano. Esta sentencia trunca el circuito terminal de los litigios electorales que preveía que el Tribunal pudiera resolver de manera “definitiva e inatacable” las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral tanto federal como estatal, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de dichos actos y resoluciones. Al hacerlo, deja un espacio de indeterminación para la resolución de las controversias electorales, y eventualmente, una franja de impunidad de la autoridad electoral, en la medida que el Tribunal Electoral ya no podrá establecer que aquellas leyes electorales que contravengan disposiciones constitucionales no se apliquen en el caso de actos o resoluciones de la autoridad electoral, combatidos por la vía de los medios de impugnación.

¹⁷Ante una contradicción de criterios entre lo sustentado por el Tribunal Electoral en un juicio de revisión constitucional (SUP-JRC-209/99) y lo resuelto por la Corte en una acción de inconstitucionalidad (6/98), planteada por el propio Tribunal, la Suprema Corte resolvió en este sentido, por unanimidad, en mayo de 2002.

Si la relevancia que ha adquirido el Poder Judicial en México a partir de la segunda mitad de los años noventa, y que ilustra uno de los cambios más significativos en nuestro sistema político, se explica porque al fungir como juez constitucional, dicta la última palabra, y con ello despeja las dudas posibles sobre la adecuada interpretación de la ley, en el caso de su resolución sobre los alcances del Tribunal Electoral arriba mencionada, deja un terreno de indefinición. Y es que ahora no está claro quién resolverá los litigios que anteriormente eran competencia del órgano del Poder Judicial especializado en asuntos electorales, o sea, el Tribunal Electoral.

En lo que toca a la actuación del propio Tribunal Electoral, sin duda alguna, su sentencia más audaz después de la elección federal del 2000, ha sido la anulación de la elección de gobernador en Tabasco, la cual invocó una “causa de nulidad abstracta”, es decir, una que no estaba puntualmente prevista en la ley electoral como causal de anulación de una elección, sino que derivaba de una consideración genérica sobre la definición constitucional de elecciones libres y auténticas:

...si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales, y por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto...¹⁸

La decisión del Tribunal Electoral de anular la elección del gobernador de Tabasco fue vista por una parte importante del “tribunal de la opinión pública” como valiente y de avanzada, acorde con el impulso todavía muy vivo de la derrota del otrora partido hegemónico, sin embargo, su sostén jurídico era cuestionable, en la medida que iba más allá de lo expresamente establecido en la ley. No se trataba de colmar una laguna normativa para resolver la controversia, en la medida

¹⁸ Entre estos principios generales se consideraron: que los partidos no tuvieran acceso equitativo a los medios de comunicación; que el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o que la libertad de sufragio fuera coartada de cualquier forma. Véase *Juicio de revisión constitucional electoral* (SUP-JRC-487/2000), Tribunal Electoral del Poder Judicial, 29 de diciembre de 2000.

que las causas de nulidad de una elección están claramente especificadas en las leyes, sino de elaborar una interpretación acorde al sentido de la resolución que se deseaba dictar, y en ese sentido, se trataba de una conducta que militaba en contra del principio de la “certeza electoral”.

Un segundo caso fuertemente debatido fue el relativo a la intervención del Tribunal Electoral en la designación de los consejeros electorales en Yucatán, la cual es una atribución del Congreso del Estado y se desarrolla previamente al inicio del proceso electoral. La máxima autoridad electoral resolvió que dicha acción formaba “materialmente parte de la organización de los comicios”, es decir, era un asunto de carácter electoral, en la medida que los consejeros electorales son los integrantes del órgano superior de dirección que es el responsable de la organización de los comicios en el estado. En este sentido, se trataba de un acto impugnabile ante dicho Tribunal y su resolución obligaba a las autoridades estatales, incluido el Congreso estatal que se resistió en varias ocasiones a acatarlas.

La controversia en torno al caso Yucatán revivió uno de los temas más debatidos en ocasión de la reforma electoral de 1996: la existencia de una autoridad jurisdiccional última, por encima de los tribunales electorales de cada entidad federativa, lo que desde la perspectiva estatal se considera una intervención de la federación en los asuntos de los estados soberanos. La sentencia del Tribunal se corresponde con criterios recurrentes y aceptados sobre la acepción de la “materia electoral” que no solamente se refiere a lo que sucede durante el periodo del proceso electoral, sino a todo aquello que está normado por la norma en la materia (Ortiz, 2001: 520-521).

Más que una discusión sobre los alcances de la interpretación de la norma legal, el conflicto entre el Congreso del Estado de Yucatán y el Tribunal Electoral fue una disputa sobre los ámbitos de competencia estatal y federal, que es uno de los que mayor importancia ha adquirido en el contexto de la alternancia en el ejecutivo federal y la existencia de gobiernos estatales de distinto signo político. La constitución de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la pugna por el federalismo fiscal es sin duda expresión muy clara de este espacio de tensión abierto por el cambio político.

No es inusual que al desarrollar sus funciones, la autoridad electoral se enfrente a la disyuntiva de determinar cuáles disposiciones legales deben privilegiarse, y es que existen conductas que en principio no son ilícitas, pero que su aplicación en ciertos casos genera la violación de

ciertas normas. Me refiero al caso de la afiliación múltiple a partidos políticos. Y es que a partir del casi irrestricto derecho de asociación de los ciudadanos mexicanos, tutelado por el artículo noveno de la Constitución, las organizaciones aspirantes a convertirse en partido político o agrupación política nacional con frecuencia comparten afiliados entre sí. Dado que uno de los requisitos para obtener el registro como partido o agrupación es contar con cierto número de afiliados en el país, la autoridad electoral calificó a la afiliación múltiple como un “fraude a la ley” y un “abuso del derecho”, en la medida que contravenía un requisito de ley para tener derecho a participar en las elecciones y acceder al financiamiento público respectivo.¹⁹

2. 2. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS

El asentamiento de la pluralidad política en México y la creciente competitividad han tenido un impacto importante en la vida interna de los partidos políticos, en la medida que la posibilidad efectiva de acceder a cargos de elección ha dejado de ser coto de un solo partido para extenderse a los demás. Las mejores condiciones de equidad entre los partidos políticos han provocado un mayor activismo dentro de sus filas y una exigencia mayor de reglas justas de competencia interna tanto por los cargos de dirección partidaria, como por las candidaturas a los distintos cargos de representación política.

Después de las elecciones del 2000, las impugnaciones de dirigentes y militantes de diversos partidos políticos por incumplimiento de los estatutos en los procesos de selección de candidatos y/o de relevo de dirigentes han crecido de manera significativa.²⁰ El Tribunal Electoral ha establecido que si bien el juicio para la protección de los derechos político-electorales procede en contra de actos de autoridad, es un medio indirecto para impulsar la democracia interna de los partidos políticos. En estos casos, el máximo tribunal electoral ha determinado que si la

¹⁹ El 11 de junio de 2002, el Tribunal Electoral ratificó el sentido y los argumentos del *Acuerdo del Consejo General del IFE*, 17 de abril de 2002.

²⁰ Para dar un ejemplo de cómo han crecido las quejas de militantes en contra de las directivas de los partidos políticos, durante los dos últimos años, de las 113 quejas que ha recibido el IFE, 102 se refieren a dicho tema. Véase al respecto, *Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General*, 3 de octubre de 2002.

autoridad logra acreditar que se violaron los derechos político-electorales de un militante, porque el partido político no respetó los procedimientos estatutarios en los movimientos de puestos realizados, el IFE no solamente está facultado para imponer una sanción, sino para ordenar la restitución del militante afectado en el uso y goce de sus derechos. Dicho de otra manera, si algún militante no obtuvo una candidatura, o fue destituido de algún cargo sin que se observaran puntualmente los procedimientos señalados por los estatutos del partido, previamente aprobados por la autoridad electoral, el partido será sancionado y, además, deberá restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida.²¹

El alcance de estas resoluciones ha generado una gran polémica debido a que si bien la ley electoral establece con claridad que los partidos políticos tienen la obligación de cumplir las normas de afiliación y los procedimientos que señalen sus ordenamientos internos para la postulación de candidatos (artículo 38, 1, e del COPIFE), los partidos políticos sostienen que extender la sanción a restituir a los militantes afectados a la condición previa, lo cual implica declarar la nulidad de todos los procedimientos que llevaron a dicha circunstancia, es una intromisión indebida de la autoridad electoral, y por lo tanto del Estado, en la vida interna de los institutos políticos.

Está claro que el IFE tiene atribuciones para conocer de infracciones a los estatutos de los partidos políticos e imponer las sanciones respectivas, sin embargo, no está establecido expresamente en la ley que entre dichas sanciones esté la reposición de los procedimientos. Se trata de una interpretación ampliada de la ley, que busca asimilar derechos ciudadanos a derechos de los militantes, en virtud de que uno de los medios de impugnación en materia electoral es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que atiende y resuelve el Tribunal Electoral.

El debate sobre estas resoluciones ha llevado a que los partidos, a través de sus fracciones parlamentarias interpongan una iniciativa de reforma de ley para acotar los alcances de la autoridad electoral en materia de la vida interna de los partidos. En todo caso, este tipo de dilemas ha puesto en el debate público la idea de promover una ley

²¹ Véase *Recurso de apelación* SUP-RAP-033/2000 y *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano* JDC-021/2000, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1 de septiembre de 2000 y 30 de enero de 2001.

específica de partidos políticos y ya no sólo un apartado dentro del código electoral, como sucede en la actualidad. Independientemente de la opción que se adopte, está claro que la democracia electoral no solamente ha dado vida a un sistema de partidos, sino que ha dado visibilidad a la vida interna de dichos institutos políticos, los cuales, en tanto entidades de interés público, se ven obligados cada vez más a rendir cuentas sobre la legalidad de sus actuaciones.

Acorde con esta interpretación sobre la protección de los derechos ciudadanos, el Tribunal Electoral ha precisado cuáles son los elementos mínimos de democracia que deben contener los estatutos de los partidos, dada la generalidad de los fijados expresamente por la ley. Anteriormente, la autoridad electoral aprobaba los estatutos de un partido político, en primer lugar si éstos cumplían con haberse aprobado a través de los mecanismos fijados por ellos mismos (Asamblea, Convención, etc.), y en segundo lugar, si incluían genéricamente a los órganos de dirección, las formas de afiliación y participación de los militantes en la vida interna del partido, así como a los mecanismos de defensa de los afiliados frente a posibles arbitrariedades de las directivas partidarias, sin emitir una valoración sobre la calidad democrática de los mismos.

Actualmente, el Tribunal Electoral ha resuelto que los estatutos de los partidos deben establecer puntualmente la manera en que el afiliado gozará de los mayores derechos de participación para garantizar no solamente que los dirigentes sean elegidos democráticamente, sino incluso para controlarlos durante su gestión.²² Dicho de otra manera, la facultad de los jueces para, en caso de lagunas en la ley, poder integrar norma y resolver una determinada situación, ha permitido elevar el nivel de exigencia para los partidos políticos en lo que toca al respeto a los derechos de los ciudadanos en su calidad de militantes.

La protección de los derechos político-electorales ha llevado al Tribunal Electoral a resolver que en el caso de la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, en los que no son puntualmente aplicables los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección, se asegure que no haya procedimientos o prácticas incompatibles con los derechos fundamentales establecidos por la Constitución. Dicho de otra manera, el hecho de

²² Véase *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, SUP-JDC-781/20002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 23 de agosto de 2002.

que algunas constituciones estatales reconozcan el sistema de usos y costumbres para renovación de autoridades públicas no implica validar conductas o situaciones que impliquen un tratamiento desigual a individuos o a minorías.²³

En el mismo espíritu, a diferencia de lo que ha sido la interpretación más extendida en el sentido de que la postulación de candidatos es facultad exclusiva de los partidos políticos, el Tribunal Electoral ha dictaminado que las candidaturas independientes son constitucionalmente válidas, siempre que estén previstas por la constitución estatal y la legislación electoral correspondientes, en el entendido de que el derecho ciudadano de acceder a un cargo de elección está protegido constitucionalmente.²⁴ Esta resolución rompe con una interpretación histórica del sistema electoral mexicano que se remonta a la primera legislación electoral federal de 1946 en que se identificó a los partidos políticos nacionales como los depositarios exclusivos de la facultad de postular candidatos a cargos de elección popular.

Más allá de la discusión sobre la pertinencia o no de que sólo los partidos políticos presenten candidatos a cargos de elección popular, esta resolución del Tribunal Electoral, si bien privilegia los derechos políticos de los ciudadanos, abre una zona nebulosa sobre los procesos electorales porque eventualmente podrán existir ordenamientos contradictorios en los distintos estados del país.

2. 3. RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En estrecha vinculación con las resoluciones jurisdiccionales para reforzar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos dentro de los partidos políticos, después del 2000 se ha venido fortaleciendo la idea de que debido a su carácter de entidades de interés público, los partidos políticos deben redoblar su obligación de rendir cuentas puntuales ante la sociedad sobre su comportamiento, así como sobre la administración de sus recursos predominantemente públicos.

El Tribunal ha establecido que al renovar a dirigentes en los diferentes niveles nacional, estatal, distrital, municipal o incluso seccional, los partidos políticos al informar a la autoridad electoral sobre dichos nom-

²³ Véase *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, SUP-JDC-013/2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de junio de 2002.

²⁴ Véase *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, SUP-JDC-037/2001, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 25 de octubre de 2001.

bramamientos, están obligados a demostrar que en dicho ejercicio siguieron todos los procedimientos estatutarios. A su vez, la autoridad electoral debe certificar dicho cumplimiento y dar a conocer a cualquier ciudadano que lo solicite la información sobre dichos nombramientos partidarios. Aunque la ley no señala que el registro de dirigentes deba ser validado por el IFE, ni que ello sea necesario para que entren en funciones, de lo que se trata es de asegurar el cumplimiento de las disposiciones estatutarias y su vigilancia por parte de la autoridad electoral.

En concordancia con este principio democrático de rendición de cuentas, el Consejo General del IFE dispuso que, en uso de sus atribuciones para difundir los informes de ingresos y gastos de los partidos, haría del conocimiento del público las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos, en el entendido de que al estar prohibidas por ley las aportaciones anónimas (artículo 49 del COFPE), éstas podrían difundirse públicamente.

Huelga decir que esta disposición provocó inconformidad entre los principales partidos políticos quienes vieron en esto una afectación para los intereses de sus simpatizantes, ya que el hecho de no ser anónimos respondía a la necesidad de que la autoridad conociera puntualmente el origen de los ingresos de los partidos, es decir, que la falta de anonimato no significaba directamente su publicidad. En todo caso, vale la pena señalar que este acuerdo de la autoridad electoral para transparentar los ingresos de los partidos fue impugnado por dos de ellos, a la postre fue confirmado por el Tribunal Electoral.²⁵

Quizá la resolución del máximo órgano electoral del país en la que se ha plasmado con mayor nitidez la interpretación extensiva de la ley, es la relativa a la caracterización del IFE como autoridad hacendaria federal para fines fiscales, cuando realiza funciones de control y vigilancia del origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Esta resolución resulta innovadora en más de un sentido porque resuelve por la vía de un acto jurisdiccional la controversia entre leyes de un mismo rango (la electoral por un lado y la de instituciones de crédito y el código fiscal por otro), privilegiando al COFPE y en particular la obligación de los partidos en tanto entidades de interés público de informar sobre el conjunto de sus ingresos y gastos, y consecuentemente,

²⁵ Véase SUP-RAP-015/2002 y SUP-RAP-017/2002, Sala Superior del Tribunal Electoral, 20 de junio de 2002.

las facultades de la autoridad electoral para acceder a la información relativa a dichos recursos tanto públicos como privados.²⁶

Al no estar contemplado entre las autoridades para las que no existe el secreto bancario, fiscal y fiduciario, y al no estar facultado para iniciar controversias constitucionales, el IFE aceptó que no podía tener acceso a información bancaria sobre particulares posiblemente involucrados con una campaña electoral. Fue, entonces, que resolvió desechar la queja del PRI relativa a “Amigos de Fox”, señalando que era indispensable que, o bien resolviera la autoridad jurisdiccional, o bien se reformara la ley para que la autoridad electoral pudiera cumplir sus funciones fiscalizadoras.²⁷

El sentido de lo dispuesto por el Tribunal Electoral es sin duda alguna el de asegurar el control, la vigilancia y sanción de los recursos públicos que reciben los partidos políticos (artículos 49, 49-A y 49-B del COFPE), o sea, garantizar que rindan cabalmente cuentas sobre el dinero que reciben del erario público. Ciertamente, la queja popularmente identificada como “Amigos de Fox” versa sobre financiamiento privado, pero para fiscalizar adecuadamente los recursos públicos es indispensable conocer toda la contabilidad relativa a una campaña electoral, además de que el financiamiento privado está también reglamentado (fija topes máximos, condiciones para las aportaciones y la manera en que deben ser reportadas por los partidos políticos).

No obstante, el hecho de que una serie de juicios de amparo interpuestos por los particulares involucrados en la queja haya frenado el acceso de la autoridad electoral a los datos bancarios que resultan indispensables para identificar si hubo o no aportaciones fuera de la ley, muestra que la resolución del Tribunal Electoral no fue “definitiva” e “inatacable” como señala el artículo 99 constitucional, porque no encontró disposiciones o medidas para asegurar que tuviese tal carácter.²⁸

El efecto de este tipo de resoluciones que no completan el círculo de una controversia es que al abrir una puerta para desplegar un acto de autoridad con el objetivo democrático de empujar a la cabal rendición de cuentas de los partidos políticos, deja una zona confusa en la que no

²⁶ Véase SUP-RAP-050/2001, Sala Superior del Tribunal Electoral, 7 de mayo de 2002.

²⁷ Acuerdo del Consejo General del IFE, 9 de agosto de 2001.

²⁸ Ante la solicitud del IFE para que el Tribunal Electoral actuara en contra de los amparos promovidos, a fin de asegurar que sus sentencias se acataran, éste se declaró incompetente para pronunciarse sobre “jurisdicciones constitucionales distintas”. Véase Incidente de inexecución de sentencia, SUP-RAP-050/2001.

está claro cuál es el siguiente paso a seguir, ni qué compete a cada una de las autoridades involucradas, es decir, en lugar de dictar resoluciones últimas, abre nuevas controversias. En suma, la falta de ruta conclusiva impide la aplicación de la justicia electoral de manera pronta, oportuna y jurídicamente cierta.

2. 4. LA RELACIÓN MEDIOS-PODER

Existe un acuerdo generalizado en el sentido de que una de las asignaturas pendientes en la ruta de la democratización en México es la relativa a la reglamentación de los medios de comunicación, no solamente por el impacto que tienen en la vida social, cultural y política del país, sino por el papel que juegan en tanto auténticos actores políticos. Actualmente, no hay campañas políticas sin la intervención de los medios masivos y la ley en la materia no ha sido reformada desde 1969, es decir, mucho antes de la serie de reformas electorales y de que la política contemplara canales para la expresión cabal de la pluralidad existente.

Aunque no está establecido así en la Constitución, los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, son un auténtico poder por la cobertura y penetración que alcanzan, pero también por la credibilidad con la que cuentan hoy en día,²⁹ sin embargo, desde que arrancó la reforma política de 1977 en que abiertamente se planteó la necesidad de incluir a los medios en las reformas, no ha prosperado enmienda alguna en materia de radio y televisión, aunque sigue siendo un tema recurrente en la agenda de la reforma del estado.

En el contexto de las dificultades para establecer un acuerdo entre el gobierno, los partidos políticos y los concesionarios de radio y televisión sobre las enmiendas necesarias en la ley federal de radio y televisión, el pasado mes de octubre, el gobierno federal echó mano de sus facultades reglamentarias y aprobó una modificación al reglamento de radio y televisión y un decreto para reducir significativamente los tiempos fiscales del Estado (de 12.5% a 1.5% del tiempo de transmisiones), que son un pago en especie por el impuesto que deriva del goce de la licencia o concesión, a cambio de que los programas que produzca el Ejecutivo

²⁹ De acuerdo con una encuesta nacional de valores auspiciada por la Secretaría de Gobernación y levantada por el INEGI en 2002, el 21.67% de los ciudadanos tiene mucha confianza en los medios de comunicación, mientras que sólo el 5.36% la tiene en relación con los partidos políticos. Véase *Encuesta nacional de cultura política y práctica ciudadana*, México, SEGOB, 2002.

Federal se transmitan entre las 6 a.m. y las 12 p.m. y que los llamados tiempos oficiales (media hora diaria) puedan ser utilizados por otros poderes y órganos autónomos del Estado y la tercera parte de estos puedan transmitirse en *spots* de al menos 20 segundos.³⁰

Independientemente de la manera como se decretó la mencionada reforma, —en el contexto de los festejos anuales de los concesionarios y dejando al margen a los involucrados en la mesa de discusión de la reforma de los medios de comunicación que llevaba más de un año instalada—, las modificaciones aprobadas, lejos de fortalecer la posición del Estado frente a los concesionarios, o de avanzar en la definición de la responsabilidad social de los medios de comunicación, significaron un triunfo para los intereses de los concesionarios que vieron considerablemente recortado uno de sus impuestos, sin arriesgar su capacidad para negociar la transmisión de los programas del gobierno federal y los demás órganos del Estado.³¹

Desde la óptica de lo electoral, la modificación al reglamento en cuestión significó que se reconociera cabalmente el derecho del IFE y los partidos políticos para gozar de los tiempos del Estado, al incorporar en su artículo 17 que en lo que se refiere a la materia electoral, se estará a lo dispuesto por el COFFE, es decir, participarán preferentemente de dichos tiempos y en horarios de mayor audiencia (artículo 46.2 del COFFE). Huelga decir que, dada la menor jerarquía de un reglamento, éste no puede sino acatar lo dispuesto por una ley, sin embargo, durante el proceso electoral del 2000, los concesionarios sacaron a la autoridad electoral del aire durante dos meses seguidos, sosteniendo que al ser éste un órgano autónomo y no gubernamental no tenía derecho a los tiempos del Estado, es decir, pasando por alto al código electoral, e invocando una imprecisión del reglamento de radio y televisión.³²

Al igual que en el terreno electoral, el reglamento de radio y televisión recientemente reformado deja sin resolver asuntos de primer orden tales como el procedimiento para otorgar las concesiones, o la contradicción entre lo que señala el COFFE sobre los espacios de mayor

³⁰Véase “Decreto que reforma el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002.

³¹ La Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 61, y el propio Reglamento en el artículo 52 contemplan que para determinar la transmisión de los programas del Estado, se consultará a los concesionarios.

³² El litigio se resolvió a través de una negociación política, que dejó para después de las elecciones una solución legislativa que todavía está pendiente.

audiencia para los partidos y el IFE y lo que establece la Ley General de Radio y Televisión sobre la consulta a los concesionarios. Los esfuerzos por reformar la ley en cuestión han encontrado sistemáticamente la oposición de los grandes concesionarios. Y aunque los dirigentes de los partidos políticos insistentemente reclaman que se cumplan las disposiciones del código electoral en todos sus términos, ni ellos mismos ni sus legisladores parecen dispuestos a confrontar a los medios por temor a ser objeto de sus represalias, y considerando la muy baja estimación social con la que cuentan los partidos políticos que los coloca incluso por debajo de la policía.³³

3. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Una vez alcanzada la democracia electoral en México, el siguiente paso obligado es edificar instituciones modernas capaces de dar sustento a un orden democrático. En el contexto de un gobierno dividido, o como quieren algunos, un gobierno compartido, la presencia y el peso político del Poder Judicial ha cobrado particular centralidad no sólo porque ha ido asentando su autonomía, sino porque la falta de acuerdos parlamentarios ha ampliado sus espacios de actuación.

Y es que en el actual sistema de partidos pluralista, pero con tres principales fuerzas políticas, no existen incentivos para construir pactos que vayan más allá de lo meramente coyuntural, primero porque negociar con el partido en el poder redundaría en el beneficio político de éste, y segundo, porque los calendarios electorales recurrentes hacen que con frecuencia los actores políticos tengan que privilegiar cálculos de corto plazo que no los expongan a una pérdida de popularidad de cara a un próximo evento comicial. En este sentido, la divisa permanente parece ser que cualquier cosa es mejor a permitir que gane el adversario.

En el plano electoral, la activación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, particularmente después de la alternancia, lo ha llevado expresamente a dejar atrás posiciones formalistas para echar mano de interpretaciones extensivas de las normas. Sin embargo, éstas no siempre han abonado el terreno de la certeza jurídica que es un

³³ De acuerdo con la encuesta nacional financiada por la Secretaría de Gobernación, mientras que sólo el 6.98% de los mexicanos confía mucho en la política, en relación con los partidos políticos apenas alcanza el 5.36%, *ibidem*.

ingrediente indispensable en la construcción de un estado de derecho, condición indispensable de un sistema democrático.

La relevancia política que han adquirido tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral en cuanto órgano especializado en materia electoral al colmar por la vía de sus sentencias, vacíos y controversias legales de manera general en el caso de la primera y en lo electoral en el del segundo, no siempre han abonado el terreno de la seguridad jurídica, es decir, no siempre han resuelto el problema, sino que han abierto la puerta para otro más. Tal parece que la desconcentración del poder traída por el proceso de cambio político ha generado polos diversos de concentración que en ocasiones llegan incluso a la monopolización. La sentencia de la Corte que limita las facultades constitucionales del Tribunal Electoral y el decreto presidencial que reforma el reglamento de radio y televisión ilustran este tipo de tentaciones concentradoras, y dan cuenta de las incertidumbres jurídicas que todavía existen en el campo electoral que es la arena más trabajada del entramado político-institucional en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg
2000 *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique
1997 *Del administrador al gerente público*, Secretaría de la Defensa Nacional, México.
- Cossío, José Ramón
2002 “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, en *Este país*, 139, México.
- Dahrendorf, Ralf
2002 *Después de la democracia*, Crítica, Barcelona.
- Eisenstadt, Todd
2002 “Measuring Electoral Court Failure in Democratizing México”, en *International Political Science Review*, 23, 1.
- Guastini, Ricardo
2001 *Estudios sobre la interpretación jurídica*, UNAM-Porrúa, México.
- Linz, Juan y Alfred Stepan
1996 *The Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Orozco, José de Jesús
2002 “Justicia constitucional electoral y democracia en México”, ponencia presentada en *III Curso de formación judicial electoral, México-España*, 26-28 de junio de 2002, Madrid.
- Ortiz Mayagoitia, Guillermo
2001 “El control constitucional en materia electoral”, en *Elecciones y justicia en España y México. Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, México, IFE, TEPJF, PNUD, Tribunal Supremo, Ministerio del Interior y Junta Electoral Central de España, pp. 511-531.
- Przeworski, Adam
1991 *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University, Nueva York.
1998 *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.
- Schedler, Andreas
2002 “Elections Without Democracy. The Menu of Manipulation”, en *Journal of Democracy*, 13, 2, pp. 36-50.
- Secretaría de Gobernación
2002 *Encuesta nacional de cultura política y práctica ciudadana 2001*. México, Subsecretaría de Desarrollo Político (disco compacto).

