

Tesis

Los tribunales electorales en México en la transición democrática: los casos de Yucatán y Tabasco

Carlos Eduardo Maya Rayas



4^o CONCURSO
DE TESIS, TRABAJOS Y DISSERTACIONES
2 0 0 4



INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero Presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros Electorales: MARÍA ELENA HOMS TIRADO
EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA
LEONARDO VALDÉS ZURITA

Secretario Ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: ERNESTO HERRERA TOVAR
Suplente: RAÚL HERRERA ESPINOSA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: VICENTE GUTIÉRREZ CAMPOSECO
Suplente: JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ SALGUERO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS
Suplente: FROYLÁN YESCAS CEDILLO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

2



4^{to} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 4

Tesis de maestría

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

DIRECTORIO

PRESIDENTA

Consejera Electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejera Electoral MARÍA ELENA HOMS TIRADO

Consejero Electoral LEONARDO VALDÉS ZURITA

Encargado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

JOSÉ LUIS BARAJAS MARTÍNEZ

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Iburguren, técnica especializada "A"

Diseño de portada: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción,
y Paula Montenegro Gigante, supervisora de campaña comunitaria

Formación: Paula Montenegro Gigante, supervisora de campaña comunitaria

Autor: Carlos Eduardo Maya Rayas

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2004

ISBN: 968-5505-85-3

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-56-4



Tesis

Los tribunales electorales en México en la transición democrática: los casos de Yucatán y Tabasco

Carlos Eduardo Maya Rayas

*A mi hijo Diego Eduardo,
por estos dos años en los que compartimos
desayuno, comida y cena.
Por este tiempo en que te vi crecer.
Por esas noches largas de complicidades.
Por todo el amor que siento en el cuerpo.
Gracias.*

*A Elvira,
por compartir conmigo este sueño.
Por tu apoyo y amor,
sin ellos hubiera sido imposible.
Te amo.*

*A la vida,
por haberme regalado estos dos años
y compartir con mi hijo cada minuto,
cada hora, cada hoja, cada libro.
Cada segundo de su sonrisa tan hermosa.
Gracias.*

Índice

INTRODUCCIÓN	11	
CAPÍTULO I		
LA IMPORTANCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO		17
1.1	La definición de confianza: su utilidad	18
1.2	La coyuntura de 1988	20
1.3	Las propuestas	22
1.4	El primer periodo de reformas	24
1.5	El segundo periodo de reformas	30
CAPÍTULO II		
LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DESCONFIANZA EN LOS ESTADOS DE TABASCO Y YUCATÁN		41
2.1	La autonomía centro-local	41
2.2	El subsistema político en las entidades de Tabasco y Yucatán	43
2.3	Las características de liderazgo en las entidades	49
2.4	El sistema de partidos	55
2.5	Las instituciones electorales en Tabasco y Yucatán	61
CAPÍTULO III		
EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA GENERACIÓN DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA ELECTORAL: EL CASO YUCATÁN		81
3.1	La desconfianza de los actores políticos por el diseño institucional en Yucatán: las instituciones electorales	82
3.2	Acontecimientos y argumentos de la desconfianza en el caso Yucatán	86
3.3	La intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso Yucatán	90
CAPÍTULO IV		
EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA GENERACIÓN DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA ELECTORAL: EL CASO TABASCO		97
4.1	La desconfianza de los actores políticos por el diseño institucional en Tabasco: las instituciones electorales	98

4.2	Acontecimientos y argumentos de la desconfianza en el caso Tabasco	101
4.3	La intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso Tabasco	104
	CONCLUSIONES	113
	BIBLIOGRAFÍA	117

Introducción

Los acontecimientos político-electorales que ocurrieron en Tabasco y Yucatán hacia finales de 2000 y principios de 2001, en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) jugó un papel importante, marcan un hito en la historia político-electoral del país, ya que son la primera ocasión en que un tribunal federal interviene para anular la elección de un gobernador (caso Tabasco) y en el nombramiento de las autoridades electorales en el nivel local (caso Yucatán).

Ambos sucesos permitieron observar que el sistema político mexicano, a pesar de los avances que se habían manifestado en el nivel federal en términos de la imparcialidad de las autoridades electorales, seguía presentando *inercias* autoritarias que se manifestaban a través del control que los ejecutivos estatales mantenían sobre las instituciones electorales (Consejo Estatal Electoral-CEE y Tribunal Estatal Electoral-TEE). Este hecho tenía una singular forma de manifestarse y se reflejaba en la desconfianza de los actores políticos hacia las mismas instituciones y sus tareas de preparación y calificación de los procesos electorales.¹

Esto es, si bien en el nivel federal la imparcialidad de las instituciones electorales han avanzado de manera sustancial, y órganos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el TEPJF han respondido a las expectativas de los actores políticos –lo cual se ha traducido en credibilidad y confianza hacia ellas–, en lo local las instituciones análogas a las federales mantienen cierta parcialidad en cuanto a su organización y estructura, aspecto que no les proporciona una *imagen positiva* y, por ende, no ayuda a diluir el conflicto político.

A diferencia de otras instituciones en las cuales las expectativas de los actores políticos ya no se encuentran concentradas en la estructura y composición, puesto que sus resultados han ofrecido importantes muestras de que sus responsabilidades han sido llevadas a cabo y con ello se han desvanecido los conflictos electorales, el nivel local no ofrece un equilibrio en la cooperación entre las instituciones electorales y los actores políticos que permita procesar este tipo de conflictos para mantener el orden.

En este caso, mucho tiene que ver cómo son diseñadas las instituciones en determinada situación política y cómo se desarrollan en la estructuración de los procesos políticos, puesto que en la medida en que los diseños institucionales representen un equilibrio entre los intereses de cada actor político y se puedan procesar los conflictos, las situaciones de *contingencia* serán, a su vez, más fáciles de resolver. Esto es, las instituciones son la fuente más importante de estabilidad para el sistema político, y este marco institucional, compuesto por un conjunto de normas, tradiciones y costumbres que existen en un sistema político, facilita la estabilidad, ya que ellas son los puntos de referencia a partir de los cuales los actores deciden su comportamiento.²

Pero, ¿por qué es necesario construir instituciones que otorguen expectativas positivas?, ¿es suficiente la creación de este tipo de instituciones, como los tribunales, para la construcción de confianza?, ¿cómo construir confianza desde las instituciones hacia los actores políticos en el nivel local?, ¿cómo dar garantías de imparcialidad en la conducción pública a través de éstas? Y, finalmente, ¿qué hace que surjan nuevas instituciones?

Sobre la base de estas preguntas se estructura la argumentación principal de la presente investigación, que tiene que ver con cómo son diseñadas y cuál es el comportamiento de las instituciones electorales en el nivel local que permiten que los asuntos electorales se tornen hacia un ambiente de desconfianza y que solamente la intervención de un tribunal federal pueda generar confianza hacia los procesos y las resoluciones.

En este sentido, hablar de confianza en las instituciones me permitirá establecer que los actores políticos toman riesgos en su trato con las autoridades, llegan a acuerdos y construyen reglas que evitan o regulan el conflicto.³ Sin la confianza, es poco probable que los acuerdos de gobernabilidad y los pactos fundacionales sean exitosos, puesto que la desconfianza merodeará en los terrenos de la relación entre los actores políticos y las instituciones.

Podemos decir que la confianza que se deposita en las instituciones políticas constituye una “regla de conducta pertinente” que, siendo parte de un acuerdo entre actores políticos e instituciones políticas, puede conseguir un equilibrio entre intereses que en política se traduce en estabilidad.⁴ Así, se concebirá la confianza como una variable que puede modificarse como resultado de cambios institucionales en periodos cortos.⁵ Medir el concepto sobre otros patrones, como el cultural, o sobre condiciones históricas o estructurales, requeriría largos periodos, por lo que para estudiar las funciones y la importancia que tienen las instituciones electorales tanto en el nivel federal como en el local, sólo es necesario observar, con base en los cambios de carácter electoral que se realizan en las instituciones, sus grados de autonomía de acuerdo con las modificaciones de que han sido objeto.⁶

Por lo tanto, la investigación parte de que en la historia política electoral del país las instituciones encargadas de organizar y vigilar los comicios no gozaron de la total confianza de los actores políticos. Ya sea por su conformación o por sus resultados, ellas fueron materia de debate entre los actores políticos, pero en 1988, con las elecciones para presidente de la República de ese año, las instituciones electorales propiciaron una crisis importante; primero, al retardar los resultados, la famosa “caída del sistema”, y segundo, por la incapacidad de conformar los órganos que debían calificar los comicios, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Por eso, la investigación parte de de las elecciones de 1988 como un momento importante en la vida política de México, a partir del cual se inicia todo un conjunto de reformas tendientes a construir relaciones de confianza y dotar de credibilidad a las nuevas instituciones.

A su vez, 1988 no se entendería sin una serie de elementos que le fueron dando forma en la década de los ochenta, ya que en estos años la construcción de confianza en los procesos electorales ha sido un factor determinante en la transición democrática en México. Asimismo, la creación de instituciones con una imagen positiva se convirtió en un aspecto central para dotar de estabilidad al sistema político, no sólo en el nivel federal, sino también en el estatal.

Los sucesos que se dieron después de las elecciones de 1988 comprobaron que las instituciones debían ser reestructuradas, ya que no habían ofrecido para la sociedad y para

los actores políticos las expectativas deseadas de transparencia y legalidad, por lo que desmontar los márgenes de desconfianza hacia las autoridades y los procesos electorales se convirtió en tarea principal del nuevo gobierno.

En este marco de desconfianza de los actores políticos hacia las instituciones “[...] incidieron tendencias estructurales como la pérdida de la capacidad de representación del sistema político frente a una sociedad cada vez más compleja y el agotamiento de la legitimidad revolucionaria como fundamentación del poder político. También incidieron tendencias coyunturales como la crisis económica”.⁷ Ambos factores hicieron posible que aumentara la desconfianza en los procesos electorales y, sumando a esto una serie de irregularidades en el proceso, también en las instancias que los organizaban y calificaban.

Por todo lo anterior, en esta investigación me propongo tres cuestiones importantes, en las que confluirán los aspectos antes mencionados. Primero, establecer que fue necesaria la construcción de confianza entre los actores políticos para arribar a acuerdos en el inicio de la transición a la democracia en México, en la que las reformas a la ley electoral, y más precisamente, las reformas en la integración de las instituciones electorales federales (el TEPJF), constituirán un punto clave, cambios que también abarcaban la forma de desempeño de las autoridades electorales en el nivel local.

Segundo, analizar los subsistemas políticos de Tabasco y Yucatán para entender por qué los tribunales locales no han respondido de igual manera que el TEPJF, por qué los actores políticos desconfían de estas instancias, y qué otro tipo de factores intervienen para que se tenga que recurrir a una tercera instancia que resuelva y dé credibilidad a las resoluciones. Entre los factores que se han elegido –los cuales constituyen una importante radiografía para su interpretación– están la autonomía Centro-Local, las características de liderazgo en las entidades, el sistema de partidos y la autonomía y conformación de las instituciones electorales, además del impacto de las reformas federales en estos estados.

Tercero, con esta descripción y análisis, reunir los elementos para demostrar que los conflictos electorales en esos estados venían precedidos por una historia de desconfianza entre los mismos actores políticos, desconfianza que se trasladó hacia las instituciones electorales y trajo como resultado que una instancia como el TEPJF –integrada por autoridades diferentes a las locales, cuyos magistrados, que fueron aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no tienen ninguna relación política con el Ejecutivo federal y han arrojado credibilidad en sus resultados– les merezca esa confianza que buscan para resolver los conflictos. Con esto se pretende demostrar que es necesario crear instituciones en las cuales se deposite la confianza y que, con base en sus resultados, puedan dotarse de una identidad positiva, capaz de ofrecer a los actores políticos una creciente credibilidad en su funcionamiento y un buen papel dentro de cada uno de los procesos, con lo que se edificaría la consolidación democrática desde las regiones, partiendo de las instituciones electorales.

Con base en estos tres momentos, en el primer capítulo se hará una descripción de los acontecimientos que propiciaron las reformas de 1990 y despertaron en el gobierno la necesidad de acabar con la desconfianza, haciendo un seguimiento de las reformas que ayudaron a la construcción de confianza en los procesos y en las instituciones electorales, para lo cual se revisará en la historia electoral del país lo relacionado con lo contencioso electoral. Se creará un apartado especial sobre la reforma de 1996, en la que se resaltarán las nuevas facultades y la conformación del TEPJF; reformas que, para los objetivos de la investigación, nos permitirán confirmar que se tradujeron en una mayor confianza de los actores políticos.

Se trabajará sobre el papel que jugó el Tribunal en las elecciones del 2 de julio, como punto cúspide de su aceptación por parte de los actores políticos y que posibilitó que éstos terminaran por aceptarlo como juez en las controversias de los conflictos electorales de Tabasco y Yucatán. A su vez, me permitirá confirmar una de mis hipótesis, que plantea que en cada uno de los estados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encontró la oportunidad de intervenir gracias a los altos índices de desconfianza que concitaban las instituciones electorales locales como el TEE y la CEE.

En el segundo capítulo se analizarán las características de los estados antes mencionados: el sistema electoral, el sistema de partidos políticos, las elites políticas, las autoridades electorales (la CEE y el TEE, su conformación y sus facultades). Para desarrollar este capítulo, se hará un análisis de las constituciones estatales y los códigos electorales.

Los capítulos tres y cuatro tratarán de los conflictos en esas entidades entre los años 2000 y 2001, y del papel del TEPJF, partiendo de que es la primera vez en la historia del país que un tribunal electoral resuelve la nulidad de la elección del gobernador de un estado, en el caso de Tabasco, y, en el caso de Yucatán, resuelve el conflicto nombrando un nuevo Consejo Electoral Estatal. Ambos casos, si bien diferentes en cuanto a su génesis, coinciden en un aspecto central de la investigación, que se refiere a la petición de los actores políticos de oposición para que los integrantes de las instituciones electorales como el CEE y el TEE en cada uno de los estados sean renovados, ya que, como se verá en los siguientes capítulos, no existía la suficiente confianza en su actuación. Asimismo, en estos capítulos se tratará la pertinencia de la participación del TEPJF en cada caso, como elemento que viene a proporcionar confianza y credibilidad a los procesos electorales.

Se analizará cómo y por qué surgió el conflicto en los estados; cuáles fueron las interpretaciones de la ley para que el TEPJF pudiera intervenir; si es que tenía esas facultades. Finalmente, se buscará comprobar que se necesita la creación de instituciones que se allequen una *identidad positiva*, y con ello desmontar la desconfianza.

NOTAS DE LA INTRODUCCIÓN

¹ La revisión del control de las instituciones electorales por parte del Ejecutivo estatal se verá a partir del capítulo segundo. Sobre la desconfianza hacia el CEE y el TEE, además de los capítulos tercero y cuarto, se pueden consultar los Juicios de Revisión Constitucional presentados por los partidos políticos, de fecha 12 de octubre de 2000 para el caso de Yucatán y 29 de diciembre de 2000 para Tabasco, publicados por el TEPJF en la página de internet: www.trife.org.mx

² James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 62-66.

³ Margaret Levy, "A State of Trust", en Valerie Braithwaite y Margaret Levy (eds.), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell sage Foundation, 1998, p. 96.

⁴ James March y Olsen, *op. cit.*, p. 76.

⁵ Véase a Schedler, Andreas, "Percepciones públicas de fraude electoral en México", en *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, núm. 14, junio de 1999 y a Rogelio Hernández Rodríguez, "Credibilidad institucional y la consolidación democrática en México", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. XIX, núm. 57, septiembre-diciembre, 2001, 691-719.

⁶ Los grados de autonomía se refieren a su situación de dependencia hacia el poder Ejecutivo Estatal y éstos se dividen en autonomía política, financiera, administrativa y jurídica. Cada uno de los grados se desprenden del análisis de las leyes electorales que serán vistas con mayor profundidad en los capítulos tres y cuatro.

⁷ Noemí Luján, *Tecnología y procesos electorales en México (1988-1994) Entre la democracia y el control político*, Tesis de doctorado, Flacso-sede México, 1997, p. 1.

Capítulo I

La importancia de la construcción de confianza en la transición democrática de México

En la historia del sistema político del país es posible señalar que las instituciones encargadas de la organización, vigilancia, cómputo de los votos y calificación de los comicios, que constituyen la columna del sistema electoral, no gozaron de la total confianza de los actores políticos durante varias décadas. Ya sea por su conformación o por sus resultados, dichas instituciones fueron materia de debate entre los actores políticos. No fue sino en 1988, con las elecciones para presidente de la República de ese año, cuando las instituciones electorales propiciaron una crisis importante, primero, al retrasar la entrega de los resultados –la famosa “caída del sistema”–, segundo, por la incapacidad de conformar los órganos especiales que debían calificar los comicios en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Es por eso que la investigación parte de las elecciones de 1988 como un momento importante en la vida política de México, con el cual se inicia todo un conjunto de reformas tendientes a construir relaciones de confianza y dotar de credibilidad a las nuevas instituciones.

En otras palabras, se trataba de saber si las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales ofrecían expectativas positivas a los contendientes y, a la vez, si su marco legal era aceptado por los participantes como medio para resolver la disputa por los puestos de gobierno y de representación. Se esperaba que se cumpliera con el importante papel de llevar la contienda democrática a resultados que satisficieran a los actores políticos y, con ello, se fortaleciera la confianza de esos actores políticos respecto a las instituciones electorales. Si, por el contrario (como sucedió en 1988 más visiblemente), el marco normativo no cumplía y no garantizaba la imparcialidad, los actores políticos se sentirían defraudados y, en consecuencia, aumentaría el grado de desconfianza hacia las instituciones. Después de esas elecciones fue necesario para la oposición construir y reglamentar procesos electorales imparciales e incuestionados que ayudaran en la edificación de la democracia.

Las reformas electorales que precedieron a las elecciones de la década de los noventa, en las que la oposición participó con mayor interés, intentaron construir algún mecanismo por el cual los actores políticos confiaran nuevamente en las nuevas instituciones electorales y éstas se convirtieran en un aspecto importante de la consolidación democrática.¹ Con ello se dejarían atrás las reformas liberalizadoras en las que solamente se modificaban ciertos aspectos de las reglas del juego y se seguía controlando el aparato electoral.²

Estas reformas normativas e institucionales necesitaron ser cada vez más vastas y estratégicas. Se pasó de la incorporación de nuevas fuerzas y la apertura de la Cámara de Diputados a los temas de la imparcialidad de los órganos electorales. Es decir, la reforma normativa e institucional ini-

cial abrió cauce a un proceso y lo modeló. Su trayecto fue lento y tortuoso, fue una suma y acumulación de cambios que en conjunto acabaron transformando el conjunto de la vida política.³

Si bien las reformas de 1989-1990 fueron aprobadas solamente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), depositaron nuevamente la confianza en las nuevas autoridades electorales, lo cual comenzó a modificar, cada vez con mayor profundidad, nuestro sistema electoral. Las reformas a las reglas e instituciones de la competencia electoral –en especial el Instituto Federal Electoral (IFE), la Dirección del Registro Federal de Electores y el Tribunal Federal Electoral (TFE)– propiciaron que la desconfianza de los actores políticos hacia las instituciones, suscitada en 1988, desapareciera gradualmente.

Para observar el proceso enunciado, en los siguientes apartados haremos una radiografía de las diferentes modificaciones de que fue objeto la estructura y el funcionamiento del TFE, cambios que han permitido a este órgano encontrarse en una etapa de “identidad institucional” positiva,⁴ después de los resultados electorales del 2 de julio de 2000. En esas elecciones, el candidato del PAN ganó la Presidencia de la República y las elecciones fueron calificadas por el TEPJF.

1.1 LA DEFINICIÓN DE CONFIANZA: SU UTILIDAD

En la última década, diferentes autores han considerado que la confianza es una condición importante para el funcionamiento y credibilidad de las instituciones políticas.⁵ Estas últimas han sido relevantes a lo largo de la historia y se han caracterizado porque sirven como referentes de conducta y receptoras de valores, fungen como intermediarias entre los grupos y, gracias a ello, se convierten en reguladoras de los conflictos sociales y políticos.⁶ Hoy en día desempeñan las mismas funciones, sólo que los estudios sobre esas instituciones van dirigidos hacia la forma en que cambian, cómo se diseñan, cómo crean sus arreglos funcionales.⁷ Es decir, la confianza que se pueda llegar a obtener en las instituciones depende, en buena medida, de 1) los acuerdos entre los actores políticos para crear expectativas positivas y la apuesta a determinadas propiedades de la misma institución, y 2) el buen desempeño de las mismas, lo que constituye un factor importante para su consolidación.

Ahora bien, si la confianza alude a expectativas de justificación y a la adopción de reglas de conducta pertinentes que alimentan la legitimidad social de las instituciones⁸ y que son evaluadas en un determinado ámbito de la realidad, el buen funcionamiento y las expectativas positivas de las instituciones y determinadas propiedades de las mismas pueden modificarse como resultado de los cambios institucionales, como lo explica Schedler.⁹ La confianza se convierte en un instrumento capaz de cambiar las percepciones y las expectativas de la sociedad y de los actores políticos en conflicto en el corto plazo. Es decir, si pudiéramos partir de que el concepto de confianza necesita de soportes para su aplicación, o de algún elemento que le ayudara a sostener lo que queremos demostrar en este trabajo, entonces hablaríamos de que se necesita de la credibilidad para evaluar el desempeño de alguna institución.

El concepto de confianza se “refiere a la percepción del funcionamiento (adecuado o no) y de los resultados (benéficos o no) de algunas instituciones. En ese sentido, la credibilidad exige el cumplimiento de algunos requisitos, que podrían ser: a) que las instituciones fun-

cionen con estricto apego a normas, b) que estas normas permitan la eficiencia y la discrecionalidad de los miembros, y c) que los actores vinculados a ellas respeten sus decisiones, al margen de los beneficios directos y de corto plazo. Así, la credibilidad depende de la certidumbre que inspiren las instituciones al operar dentro de su ámbito de acción, con apego estricto a sus atribuciones políticas (o sociales) y jurídicas. Pero, en buena medida, esa certidumbre depende del respeto que sus participantes le otorguen como órgano de intermediación o regulación de sus diferencias y posibles conflictos.”¹⁰

Así, la confianza es una relación en la que *A*, *B* y *C* confían en que *D* hará *X* para que las relaciones de cooperación en el diseño institucional y de distensión del conflicto entre ellas siempre estén presentes.

Credibilidad y confianza aparecen como elementos de orientación evaluativa de la gente acerca de cómo piensa que están funcionando las instituciones. La credibilidad depende en parte de la certidumbre que inspiren las instituciones al operar dentro de su ámbito de acción, en apego estricto a sus atribuciones políticas y jurídicas.¹¹

En México, la dicotomía confianza-credibilidad trabaja para dotar a las instituciones de una “identidad positiva por las que sean identificables, confiables y legítimas para la sociedad.”¹² Dada la crisis política desatada por las elecciones federales de 1988, era necesario construir las bases que legitimarían las nuevas instituciones, partiendo de que era a través de los cambios operados en ellas, como se daría una nueva relación con los partidos de oposición. Para lograr esta tarea, era necesario comenzar a desmontar la desconfianza que se encontraba presente en los actores políticos y establecer factores que ayudaran a la construcción de confianza en las instituciones y atacaran, a la vez, los factores de desconfianza presentes. Dentro de los primeros destacan, entre otros, la modificación de la legislación y la judicialización de los marcos para la resolución de los conflictos; dentro de los segundos –los factores de desconfianza– destacan los de inercia cultural.¹³

Ambos tipos de factores ayudan en la explicación de lo que ha sucedido en la década de los noventa. Si pensamos que las modificaciones estaban encaminadas a desterrar la desconfianza en las instituciones, entonces se estaba trabajando en dos sentidos: primero, en la concreción entre los actores políticos de reglas que les ayudaran a confiar los unos en los otros; segundo, en tratar de romper la “inercia cultural” que siempre estuvo presente en el sistema político mexicano y que hizo crisis en las elecciones federales de 1988.

Noemí Luján, utilizando el término *confianza* desde el mismo punto de vista de Schedler, se propuso analizar la conformación de nuevos instrumentos electorales como un proceso de construcción de confianza entre los actores, poniendo énfasis en la tecnología como recurso político.¹⁴ Si bien cada uno de los dos autores perfila dicha categoría en diferente sentido y propone instrumentos distintos para su operación explicativa, ambos coinciden en que los cambios institucionales que producen certeza entre los actores traen consigo confianza y credibilidad.

Luján define la confianza “como una relación construida sobre la base de las expectativas del sujeto que decide depositar su confianza en determinadas cualidades del depositario –que puede ser otro sujeto, un objeto, una idea o una institución–, las fuentes y los procesos a partir de los cuales se construyen ese tipo de expectativas dará el perfil particular a ese tipo de relaciones”.¹⁵ Esta definición lleva implícita la necesidad de construir reglas, instituciones, procedimientos que eviten y regulen el conflicto y permitan que los actores políticos articulen de manera fundamental las relaciones de poder y credibilidad necesarias para la consolidación de una democracia.

Ahora bien, en su trabajo Luján parte del supuesto de una lógica de la desconfianza preexistente y, aunque parezca una obviedad, nos dice la autora, es pertinente señalar que el desmontaje de la lógica de la desconfianza es un paso necesario para la generación de la confianza. Desmontar no es lo mismo que construir.¹⁶ Es precisamente ésta la etapa en la que se ubica el proceso de conformación de nuevos instrumentos electorales en México. Esto es, la relación de confianza proporciona un margen de acción más amplio a los actores y a las instituciones. Este rasgo o margen de confianza permite a las instituciones presentarse como mediadoras de las relaciones entre los actores. "Se trata de elementos externos a los que se les otorga capacidad para intervenir en las relaciones entre los actores dentro de un proceso orientado a romper la inercia de la desconfianza. De esta forma, sus relaciones cara a cara se ven desplazadas por un tercer elemento que viene a crear una base de seguridad y, por lo tanto, a inducir nuevos marcos que permitan el florecimiento de la confianza."¹⁷

Es en este marco que los actores políticos, tanto en Tabasco como en Yucatán, prefieren la intervención de un tercer elemento, el TEPJF, para que resuelva en cada uno de los casos. El Tribunal, que después de las elecciones del 2 de julio gozaba de buena reputación entre los partidos políticos, se ha fortalecido en el transcurso con cada una de las sentencias que ha emitido, y ha intentado, dentro de los cambios políticos que se están experimentando en México, constituirse como una institución con una "identidad positiva, confiable y legítima para la sociedad".¹⁸ La confianza en el sistema político, nos dice Corrochano, se constituye a partir de "reglas de conducta pertinentes", pero también a través de la concreción de "expectativas de justificación" que alimentan la legitimidad social de las instituciones; es decir, el grado que satisfacen subjetivamente determinadas expectativas sociales "a través de acciones que proveen evidencias de consenso".¹⁹

Expuesto lo anterior, entenderemos por confianza la relación construida por los actores políticos que deciden respetar acuerdos para crear instituciones, construir reglas y procedimientos que eviten y regulen el conflicto político. En ellas se deposita la confianza, y en la medida en que las instituciones respondan de acuerdo con lineamientos de carácter democrático, podrán consolidarse en el sistema político.

1.2 LA COYUNTURA DE 1988

A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, en México la cuestión del fraude electoral y los esfuerzos por volver creíbles los procesos comiciales empezaron a ocupar un sitio central en el sistema político. En décadas anteriores, los actores políticos vivieron ambos asuntos de manera un tanto ajena, ya sea por la poca posibilidad de intervención en el órgano electoral, muy centralizado, o por los espacios tan reducidos que había para manifestarse. Dos de los signos que anunciaron que esta tendencia iba a cambiar se manifestaron, primero, con las elecciones presidenciales de 1976 y la presentación del candidato priista como única opción y, segundo, con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), de carácter incluyente. Ambos hechos evidenciaron un cambio importante tanto de la oposición como del gobierno, y vendrían a ser un punto importante en la década de los ochenta en cuanto a representación se refiere.²⁰

Pero, ¿qué hace de la década de los ochenta un periodo importante para la oposición?, ¿qué hace que el gobierno se preocupe por la confianza y credibilidad de las elecciones?

Primero, se había agotado, con la crisis económica de ese año, la fuente de legitimidad que por décadas había sido la más importante.²¹ Segundo, a pesar de las victorias obtenidas por el PRI en las elecciones federales de 1982 y 1985, y en las subsecuentes elecciones locales,²² los métodos tradicionales para conservar el poder se impusieron nuevamente. Los índices de abstención rebasaron 50% en promedio durante el periodo de 1982 a 1986, con casos de violencia en algunos estados.²³ Tercero, la oposición, el PAN específicamente, había logrado organizar nuevas formas de lucha para disputar de una manera más ordenada los puestos de elección popular en el norte del país, cuyo punto crucial lo constituyeron las elecciones locales de Chihuahua de 1985.

Además de las elecciones en Chihuahua de 1985, en 1983 hubo sucesos de verdad importantes que mostraban el descontento social. Uno de los exponentes más dramáticos fue el caso de Juchitán, Oaxaca, en donde se tuvo que utilizar el ejército para imponer la calma.²⁴ En 1984, Coahuila fue otro de los casos en donde la violencia se desató por una disputa electoral. Los hechos se sucedieron en Monclova y Saltillo, pero sobre todo en la ciudad fronteriza de Piedras Negras, donde nuevamente se necesitó la intervención del ejército.²⁵

Los resultados electorales locales de 1982 a 1988 no sorprendieron a nadie. La historia se seguía repitiendo en cada una de las entidades: “carros completos” para el PRI, votaciones arriba de los 90 puntos porcentuales, diputaciones en su mayoría para el partido oficial. Adicionalmente, estos resultados –los conflictos violentos de Agua Prieta, Juchitán, San Luis Río Colorado, Piedras Negras, entre otros– eran el hecho más significativo que derrumbaba las expectativas de quienes esperaban que los comicios provocaran, por fin, elecciones pacíficas y el reconocimiento de triunfos de la oposición.²⁶

Asimismo, dentro del conjunto de hechos importantes para el sistema político mexicano podemos destacar dos. El primero es el enorme abstencionismo que caracterizó las elecciones en ese periodo. La cifra se elevó hasta 51%, lo que nubló los procesos electorales realizados en las 15 entidades federativas en 1983. El segundo consiste en que “el pluripartidismo que en las elecciones federales condujo a que contendieran siete candidatos presidenciales en 1982, no se reprodujo netamente en todos los estados. Al menos en un tercio de las entidades federativas los partidos minoritarios lo son en más aguda proporción que en el conjunto federal”.²⁷

Los tres años que precedieron a las elecciones de 1985 significaron para el sistema político mexicano una señal de alarma que indicaba que el tema de la democratización de los procesos electorales y de sus instituciones electorales necesitaba cambios, lo que exigía desmontar la lógica de la desconfianza. El punto más álgido en la discusión sobre la confiabilidad de los procesos electorales lo constituyen las elecciones de 1988, toda vez que “la crisis política que se desencadenó a partir de ese día dejó al descubierto algunos de los mecanismos tradicionales de control de la participación electoral y de negociación política, de suerte que el autoritarismo quedó al desnudo. El toque de legitimidad que hasta entonces se derivaba de la mera celebración de comicios, dejó de surtir efecto y se impuso el impacto deslegitimador del fraude electoral.”²⁸ Aspectos como la caída del sistema, la aparición de costales con boletas semidestruidas, resultados electorales de casillas con una votación de 100% para el PRI o casillas en donde la votación era superior a la lista nominal de electores, convirtieron este proceso en el más problemático de la historia moderna del país.

En esos momentos, México se encontraba supuestamente en el escenario de una crisis política, pues contaba con características que la denotaban: primero, la falta de legitimidad

de la figura presidencial, propiciada por una inexistente claridad en los resultados electorales; segundo, el descenso de la eficacia decisoria en las políticas públicas, que se manifestó, entre otras cosas, en altos índices inflacionarios y pérdida real de poder adquisitivo del salario; tercero, una alta movilización social volcada hacia la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, y cuarto, las fracturas en la coalición dominante, que posibilitaron la entrada al juego electoral de los llamados “empresarios políticos”, representados en 1988 por Manuel J. Clouthier, y también la propia candidatura del ingeniero Cárdenas.²⁹

Así, debido a la falta de credibilidad y la desconfianza en las elecciones y en las instituciones por parte de los actores políticos, también se evidenció el fracaso de las reglas del juego político. Fue imposible controlar internamente el proceso de nombramiento del candidato oficial, lo que, a su vez, permitió una candidatura altamente costosa para el régimen. En la medida en que avanzó la década, también se evidenció que la relación entre las reglas formales e informales y las instituciones,³⁰ aunque funcional durante largo tiempo, se había vuelto más compleja durante los últimos años. Para Rafael Segovia, la conservación de esta armonía tenía tres consecuencias importantes: primera, proveer al régimen de una significación normativa eficaz; segunda, volver bastante compatibles las reglas formales y no escritas y las instituciones, y tercera, estimular a los actores políticos para que actuaran de conformidad con este conjunto particular de reglas e instituciones. Sin embargo, dice también Segovia, las reglas formales e informales, aunque permanecieron y respondían a una realidad, se volvieron incongruentes y menos armoniosas.³¹

En el mismo sentido, dice Mónica Serrano, la capacidad del sistema político mexicano para crear orden ha sido cada vez más cuestionada durante los últimos años: por una parte, los actores políticos, entre ellos algunos miembros de la elite, han retirado su consentimiento, desentendiéndose simplemente de dichas reglas o desobedeciéndolas abiertamente. Por otra parte, las condiciones cambiantes y los contextos políticos subyacentes han reducido la capacidad de adaptación de las reglas e instituciones, revelando de esta forma su incompatibilidad aparente con el orden y la estabilidad, reduciendo casi 10 años de liberalización política a un solo aspecto, el de la confianza. El principal legado institucional de más de un decenio de liberalización política se ha restringido, efectivamente, a un solo aspecto: el de la *construcción de confianza* hacia los procesos y hacia las autoridades electorales.³²

La fuerza que tomó la candidatura de Cárdenas en 1988 al final de las campañas políticas desbordó los propios cálculos del candidato del Frente. Los resultados mostraron una nueva realidad política en México. Pero más todavía: los hechos del 6 de julio y los acontecimientos que le siguieron hasta el momento de la calificación de los comicios presidenciales cayeron bajo sospecha de la opinión pública, mientras que a los partidos y a la sociedad les quedó la sensación de que no existía información creíble para explicar qué había pasado. En consecuencia, dice Schedler, la desconfianza³³ creciente de los partidos de oposición hacia las elecciones creció en proporciones monumentales y el amplio vacío de credibilidad que se abrió parecía insuperable.³⁴ Pero, ¿cómo fue que se superó esa falta de confiabilidad en los procesos y en las instituciones?

1.3 LAS PROPUESTAS

Una de las primeras propuestas del gobierno para superar la crisis fue el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, hecho público el primero de diciembre

de 1988 durante el discurso de toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari. Se pronunciaba por el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política. Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo proponía que en materia política había que avanzar mediante el diálogo con los actores políticos en el perfeccionamiento de los procesos electorales, en asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las urnas, en vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, en informar de los resultados electorales con oportunidad y transparencia, en garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos políticos, en asegurar el acceso de los partidos políticos a los medios de difusión dentro de las formas y los espacios apropiados, y en respetar y apoyar el derecho de manifestarse públicamente. Para llevar a cabo estos propósitos, el Plan convocaba a un proceso de consulta pública en la que intervendrían tanto partidos políticos como organizaciones sociales, con el fin de convencer a unos actores políticos bastante escépticos y que se mostraban, definitivamente, desconfiados ante una Presidencia surgida en las condiciones del proceso electoral de 1988.

Desde la perspectiva del gobierno, la confianza vino a ser una parte importante en la concreción de dos objetivos: el primero, el intento de recuperar legitimidad por medio de una renovada o, mejor dicho, *refuncionalizada* liberalización política.³⁵ Tal liberalización se entendía como la apertura gradual y limitada de los controles autoritarios en el seno de un régimen no democrático que entraba en una fase de deterioro y que, por definición, implicaba un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados por el régimen. Sin la liberalización era difícil seguir operando “los hilos del sistema político” y continuar manteniendo instituciones típicamente democráticas como estabilizadoras de situaciones autoritarias, entre las que destacan las instituciones electorales.³⁶ Éstas, dice Molinar, nunca sirvieron para canalizar procesos de alternancia e institucionalizar una competencia partidaria, sino que, al contrario, sirvieron para legitimar mediante las urnas un sistema autoritario.³⁷ El segundo objetivo era que, con la pretensión de recuperar confianza y legitimidad y, a través de ambas, el control político por parte del Ejecutivo federal, se quería neutralizar el conflicto surgido de unas elecciones llenas de irregularidades.

Al perseguir ambos objetivos, las energías de los actores políticos se centrarían, por lo pronto, en definir y acordar la transparencia de los procesos electorales, perfeccionando los procedimientos, actualizando el régimen de partidos y modernizando las prácticas de los actores políticos, comenzando por el gobierno.³⁸ Durante décadas se supo que el PRI y el gobierno influían de manera importante en el proceso electoral, hecho que provocaba que los actores políticos tuvieran suspicacias hacia los procesos y las instituciones electorales.

La primera solución que se dio a los problemas políticos derivados de las elecciones federales de 1988 fue la búsqueda de legitimidad presidencial y de *confianza en los procesos electorales*, hecho que se convirtió en el tema central de gobierno,³⁹ incluso por encima de los intereses del mismo PRI, lo que condujo a que se privilegiara al PAN en las negociaciones.⁴⁰ De aquí en adelante la columna vertebral del sistema político, la alianza del gobierno con el PRI y sus sectores, se quebró aún más. La modernización salinista exigía un nuevo sistema electoral que la llevara a fortalecer su legitimidad, si no de origen, sí por lo menos de gestión. El candidato priista estableció, meses antes de las elecciones de 1988, “que la profundización de la democracia suponía el respeto irrestricto al sufragio libremente emitido, esto es, la aceptación de la voluntad de los electores; la necesidad de

reconocer el significado del creciente pluralismo del país, así como el rechazo a prácticas obsoletas y vicios electorales, para que se lleven a cabo elecciones limpias y transparentes".⁴¹ Dicha afirmación revelaba que, por lo menos desde la visión del candidato, los procesos electorales y las instituciones en el país no gozaban de una confianza plena.

Como se observa, la credibilidad y la confianza en los procesos y las instituciones electorales adquirirían un solo significado. El proceso de reformas en materia electoral estaba en puerta. Ahora faltaba el proceso de negociación con los actores políticos y la definición de las materias en que se darían esos cambios. Sólo bastaba preguntarse si, de verdad, las reformas ayudaban en la construcción de confianza en las instituciones o sólo eran parte del proceso de liberalización que pretendía otorgar un nuevo emplazamiento al régimen hegemónico priista.

Estas propuestas no prosperaron, pero iniciaron un proceso en el cual se vislumbraban las características de una crisis: la primera, que el gobierno ya no era bien visto en la organización electoral, ya que influía de manera determinante en las instituciones electorales (dentro de la Comisión Federal Electoral –CFE– el PRI mantenía un control absoluto por el número de sus representantes y la presencia del secretario de Gobernación, quien presidía la CFE). La segunda característica era la ausencia de mecanismos institucionales para dar respuesta a una coyuntura de alta competitividad, como la que se generó por el "fenómeno" Cárdenas. La tercera, los factores generales reunidos ese año, como la crisis económica y, la cuarta, la división de la elite política motivada por la sucesión presidencial, que facilitó la escisión de la Corriente Democrática del PRI y, a la postre, la creación del Frente Democrático Nacional⁴² (FDN) que postuló a Cárdenas.

En los estados de la República la construcción de confianza, o por lo menos el deseo de dotar a las instituciones de una imagen positiva, no tenía antecedente inmediato. Es decir, las reformas más próximas que tenían que ver con este fenómeno se originaban en 1982, pues con esta reforma se instruía para que, ajustándose a las modificaciones constitucionales hechas en 1977 y las siguientes adecuaciones de 1981 y de 1982, se elaboraran los marcos electorales estatales. Para el tiempo de las reformas de 1989-1990, muy pocas legislaciones habían hecho tales modificaciones y, menos aún, habían logrado construir instituciones independientes. Los marcos legales atribuían a los gobernadores facultades para proponer, ya sea a los magistrados de los tribunales estatales electorales o a los miembros de los consejos estatales. En el caso de Yucatán y Tabasco los códigos electorales eran de los más atrasados en cuanto a integrar los lineamientos federales, lo que los convertía en casos especiales y objeto de análisis. En estos estados fue necesario que interviniera el TEPJF como tercer actor que inyectaría confianza y credibilidad a los procesos electorales. (Las características de los subsistemas electorales de estas entidades se abordarán con mayor profundidad en el capítulo dos.)

1.4 EL PRIMER PERIODO DE REFORMAS

En el proceso de desmontaje de la desconfianza en las instituciones se dieron una serie de reformas que comienzan con la aprobada entre 1989 y 1990, y que produjo una nueva legislación electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Sin embargo, las reformas no terminarían ahí. Más bien fue el comienzo de varias modificaciones que arrojarían mayor confianza en las instituciones.

Manifestación de lo anterior fueron diferentes pronunciamientos para llevar a cabo reformas electorales en el corto plazo. La insistencia de los propios actores políticos de oposición en iniciar un diálogo tendiente a modificar las reglas del juego fue incesante. Al gobierno no le quedó otra opción que convocar a una consulta popular para modificar las leyes electorales, la cual tuvo lugar entre enero y junio de 1989.

Varias de las propuestas en torno a la construcción de instituciones que generaran expectativas positivas de confianza iban en el sentido de disminuir la presencia y el poder del Estado en los órganos electorales. Otros pronunciamientos se dirigían a retirar al gobierno de la administración de las elecciones y dejar en manos de los partidos políticos y la ciudadanía esa tarea.⁴³ En las audiencias se cuestionó el papel y el funcionamiento, tanto a la Comisión Federal Electoral (CFE, antes Comisión Nacional de Vigilancia Electoral creada en 1946, el máximo órgano electoral encargado de preparar las elecciones y que se regía por la Ley Electoral de 1986) como del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel, máximo órgano jurisdiccional en materia de impugnaciones electorales, creado con la reforma de 1986). Los representantes de los partidos políticos se declararon por hacer cambios que devolvieran credibilidad y confianza a las instituciones, para lo cual aconsejaban crear un mecanismo jurídico capaz de ofrecer cauce a las más diversas impugnaciones y recursos.

Muchas de las propuestas no prosperaron, pero iniciaron un periodo que presentaba características importantes en torno al poder del Ejecutivo federal dentro de los órganos electorales. También se le veía con cierta desconfianza en la integración de los tribunales electorales, y aunque no intervenía directamente en la designación de los magistrados del Tricoel, que eran aprobados por el poder legislativo, la composición mayoritariamente priista de este último⁴⁴ hacía esperar que tuviera designaciones afines a los propios intereses del gobierno. Pero no sólo eso, sino que la misma Constitución no establecía ni precisaba la naturaleza del tribunal ni sus bases organizativas y funcionales, además de que sus resoluciones podían ser modificadas por los propios colegios electorales, es decir, sus resoluciones no tenían carácter definitivo.⁴⁵

Con la reforma de 1990 la organización, la vigilancia y la sanción a las violaciones de la ley se descentralizaron, primero con la creación del IFE, compuesto por representaciones locales, y después con la creación del TFE, que se integraba con cuatro salas regionales encargadas de recibir las denuncias por ilícitos electorales, pero solamente sobre procesos electorales federales. Esta reforma no acabaría con la desconfianza hacia las instituciones, cuyas constantes reformas en la década de los noventa les darían mayor credibilidad y permitiría que fueran perfeccionando su estructura interna.

1.4.1 Construcción histórica: los antecedentes del TEPJF

La LFOPPE marcó una etapa muy importante en lo referente a la evolución de lo contencioso electoral federal. Gracias a ella se construyó un régimen específico de nulidades y de recursos para los actores políticos que seguiría una secuencia dentro del proceso electoral.⁴⁶ Los resultados de la experiencia obtenida fueron nulos. Los actores políticos consideraban complicada la presentación de la documentación para comprobar un supuesto fraude o, más aún, argumentar cada una de sus posiciones, ya que muchas de las circunstancias –anular una casilla porque se ejerció violencia física, soborno o presión de alguna autoridad en particular, por ejemplo– nunca podían probarse.

La reforma se complementaba con causales de nulidad de una casilla: la instalación en lugar distinto al señalado; haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que alterara sustancialmente el resultado de la votación; cuando por causa injustificada el paquete electoral se entregara al comité distrital fuera de los plazos establecidos por la ley; cuando se hubieran cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección. Todas estas causales de nulidad las calificaba la Cámara de Diputados constituida en Colegio Electoral y, una vez que se certificaba que la documentación estaba en orden, ésta se turnaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Sin embargo, como eran los propios partidos dentro de la Cámara quienes calificaban su propia elección, los expedientes nunca pasaban a la SCJN. Esta reglamentación viciosa se modificó ligeramente en 1982 al introducir medios de impugnación y de inconformidad, y sólo se modificó en sustancia en 1987.⁴⁷

Las reformas de 1987 trajeron consigo la modificación del artículo 60 constitucional, a fin de que el recurso de reclamación tuviera mayor importancia. Con las modificaciones, los partidos políticos podían interponer recursos ante la Suprema Corte contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en su calificación, lo hacía del conocimiento de dicha cámara para que emitiera una nueva resolución. En la práctica, el recurso de reclamación fue poco afortunado. Su interposición no daba lugar a la interrupción de los trabajos de calificación; además, las resoluciones de la Corte no tenían efectos obligatorios para el Colegio Electoral, por lo cual este último podía ignorarlas.⁴⁸

Con esta reforma se elevó a rango constitucional la obligatoriedad del contencioso electoral federal al afirmar que la ley establecería los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución. Igual sentido tenía la creación de un tribunal (Tribunal de lo Contencioso Electoral), que tendría la competencia que determinara la ley, es decir, un organismo para resolver los recursos de apelación y queja. En la realidad, el Tricoel era eso, un organismo no jurisdiccional. Su facultad se limitaba a revisar actos de naturaleza administrativa y no a resolver juicios en materia electoral. Estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, que eran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos.⁴⁹

En cuanto a los medios de impugnación que podían presentarse ante el Tribunal, la legislación consideraba dos tipos de recursos: el de reclamación y el de queja. El más importante era el segundo, puesto que servía para solicitar la nulidad de la elección en determinadas casillas o en la totalidad de un distrito electoral. Sin embargo, asegura José Woldenberg, una característica que restó efectividad al Tricoel fue que sus resoluciones tenían el carácter de inatacables, pero no el de definitivas. De esta forma, no era posible interponer recurso alguno en contra de las resoluciones del Tricoel, pero su sentido podía ser modificado por el Colegio Electoral.⁵⁰

Finalmente, la normatividad electoral federal referente a los medios de impugnación no consideraba alternativas a las violaciones de la ley en el terreno local. Los estados de la República seguían presentando problemas políticos debido a que la legislación, por lo menos en el nivel federal, no disponía recurso alguno. Más aún, los recursos presentados ante instancias locales terminaban en arreglos, la mayoría de ellos fuera de la ley, en tribunales "maniatados".⁵¹

1.4.2 La reforma de 1990

La reforma electoral de 1990 ocuparía el centro de la atención política nacional, debido tanto a lo que se había ofrecido desde el gobierno como a lo aprendido por la oposición. Se convocó a la ciudadanía en general y a los actores políticos a una consulta pública, con el fin de proponer cambios a la legislación. Tal consulta se inició en 1989 y terminó de concretarse en 1990.

Es necesario señalar la importancia del papel que jugó el PAN, cuyo proyecto de reformas electorales orientó las propuestas de modificaciones del Cofipe. Los temas centrales de la propuesta panista –expuesta y defendida por Luis H. Álvarez, Diego Fernández de Cevallos, Carlos Castillo Peraza y Bernardo Bátiz– eran la prohibición de la afiliación obligatoria y corporativa a los partidos políticos, la desaparición de los colegios electorales y la creación de un Consejo Federal del Sufragio responsable de la organización de los comicios, en el que participarían el gobierno, los partidos políticos y ciudadanos sin partido. También proponían que todas las etapas del proceso electoral fueran públicas, incluidas las sesiones de los organismos electorales, la integración de un Tribunal Federal de Elecciones, la creación de un Registro Nacional de Ciudadanos y la emisión de la credencial de elector con fotografía, así como la prohibición del uso inadecuado de los recursos del erario público en apoyo al PRI.⁵²

Después de intensas discusiones, el proyecto de dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue aprobado el 16 de octubre de 1989 con 83% de los diputados presentes. Legisladores del PRI y del PAN constituyeron la mayoría calificada por la cual en la Cámara de Diputados se reformaron y adicionaron los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI de la Constitución Política.⁵³ La aprobación de las modificaciones a la ley reglamentaria se llevó a cabo el 14 de julio de 1990, con lo cual apareció el Cofipe. Finalmente, con el entramado de reformas y de modificaciones se intentó crear instituciones independientes para dar credibilidad al proceso de reformas y dotar de confianza a los procesos electorales.

Con el paquete de reformas se crearon dos instancias importantes: el IFE y el TFE, instituciones que finalmente, según el conjunto de la oposición, seguirían la misma línea de acción que sus antecesoras. Aunque autónomo el primero –argüían– sus integrantes seguían siendo nombrados por el poder ejecutivo; además, en la composición del TFE los magistrados se designaban a propuesta del Presidente, y en la composición del IFE el secretario de Gobernación participaba como representante del Ejecutivo federal y fungía como presidente del Consejo General de ese cuerpo.

Pese a que la reforma contó con la participación responsable del PAN, no dejó de ser difícil en virtud de los cambios que los priistas lograron introducir a la propuesta original, y que consiguieron poner en la mesa de discusión. Pese a los esfuerzos, este primer periodo de reformas no consiguió desterrar la desconfianza entre los actores. Debemos decir, sin embargo, que sentó las bases de lo que serían los caminos a seguir en adelante en busca de este objetivo. A partir de 1990 se contó con un órgano administrativo especializado y permanente, encargado de organizar las elecciones en el ámbito federal: el IFE, cuya tarea política más importante era desmontar la añeja desconfianza en los procesos electorales. A diferencia de experiencias de organización anteriores, como la CFE, el IFE contó con un cuerpo de magistrados especializados en la materia, independientes e imparciales, que fueron el fiel de la balanza de las fuerzas partidistas y prepararon el camino para dar el

primer paso hacia la *ciudadanización* o *despartidización* de los órganos electorales.⁵⁴ En la estructura del IFE seguía presente de manera importante el Ejecutivo federal, pues era su atribución proponer a los magistrados y podía mantener a su representante –el secretario de Gobernación– como presidente de su Consejo General.⁵⁵

Junto con el IFE se creó el TFE, adscrito al Poder Judicial de la Federación. Dicho organismo se encargaba de la resolución de las controversias electorales, a las que sujetaba al principio de legalidad; asimismo, dentro de sus facultades se establecía que contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral sólo podrían ser revisadas por los colegios electorales.⁵⁶ En otras palabras, sus resoluciones no tenían el carácter de definitivas e inatacables que las validara.

Con el nacimiento del TFE se aseguraba la participación del Ejecutivo federal en su conformación, y a pesar de que la designación de sus magistrados estaba supeditada a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo los proponía, aspecto que no terminó de dotar de plena confianza a los actores, ya que intuían una fuerte dependencia del organismo.

Finalmente, se contaba por primera vez en la historia del país con un organismo autónomo, de carácter jurisdiccional, permanente y descentralizado, con atribuciones amplias y con una reglamentación especializada. Era un organismo que en su accionar disponía de una sala central y cuatro salas regionales, que le permitían un mejor funcionamiento en el territorio nacional durante los procesos electorales federales. El TFE era competente para sustanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad –aunque no de una manera definitiva e inapelable–, así como para imponer sanciones a los partidos políticos que no cumplieran con sus obligaciones o con las resoluciones del IFE.

1.4.3 La reforma de 1993

Una vez superado el proceso electoral federal de 1991, y durante la preparación de las elecciones federales de 1994, los partidos políticos manifestaron de nueva cuenta su inconformidad por el estado que guardaba el marco jurídico electoral. Según ellos, dicho marco debía sujetarse necesariamente a los consensos que se construyeran entre los mismos actores políticos para alcanzar un grado de confiabilidad indiscutible. Al igual que en la reforma de 1990, se llevaron a cabo diversas consultas y foros, cuyo principal propósito consistía en arribar a propuestas concretas de reformas a la ley.

A través de la reforma constitucional de 1993 se le confirió al TFE el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Las modificaciones a los artículos 41 y 60 constitucionales, si bien conservaron su estructura orgánica, introdujeron los cambios que se consideraron necesarios para que sus resoluciones pudieran tener, en todos los casos, el carácter de definitivas e inatacables.

Es importante advertir que los recursos en materia de lo contencioso electoral eran cuatro: uno de carácter administrativo y tres de carácter jurisdiccional. El primero de ellos era resuelto por el IFE y se denominaba recurso de revisión, mientras que los tres restantes correspondían al TFE y se denominaban recursos de apelación, de inconformidad y de reconsideración.⁵⁷

El carácter de definitivas e inatacables que le imprimía la reforma a las resoluciones del TFE evitaba cualquier revisión posterior de los recursos, aun cuando adolecieran de fallas de

constitucionalidad, situación que se corrigió en la reforma de 1996. Esta deficiencia no era privativa del nivel federal, sino que abarcaba a los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas. Así pues, las resoluciones de las autoridades electorales en todo el país, ya fueran autoridades federales o locales, se encontraban exentas de una posible revisión de constitucionalidad; es decir, cabía la posibilidad de que existieran legislaciones federales o estatales en materia electoral que contradijeran la Constitución Política sin que existiera ningún mecanismo para corregir dicha situación.⁵⁸

Asimismo, la reforma de 1993 contribuyó de manera importante en la autonomía del TFE. Gracias a ella, los tres poderes federales participarían en el nombramiento de los magistrados ya que, según el artículo 41 constitucional, los magistrados serían designados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. Por su parte, los cuatro miembros de la judicatura federal que integrarían, junto con el presidente del Tribunal, la Sala de Segunda Instancia,⁵⁹ serían designados por la Cámara de Diputados con las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.⁶⁰

Aunque el presidente de la República conservaría la facultad de proponer a los magistrados, se creaba un precedente importante que ofrecía motivos de optimismo y confianza a los actores políticos. Ese resultado se puso de manifiesto con la concurrencia de los tres poderes federales en el nombramiento de los magistrados,⁶¹ que contribuiría a excluir, más adelante, al poder ejecutivo de la materia electoral, en el sentido de las críticas hechas por el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de que ya no fuera el Ejecutivo federal el que propusiera a los magistrados, sino la misma Suprema Corte de Justicia.

Así, hasta esos años la intervención de las instituciones procuradoras de justicia electoral no había tenido ningún precedente importante en el nivel local. Las leyes que las regulaban hacían hincapié en lo estrictamente federal, por lo que las controversias en el ámbito local se presentaban ante los colegios electorales de cada entidad. En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su posible participación en asuntos electorales locales, siempre prevaleció el argumento del respeto absoluto a la soberanía de los estados y de que este tipo de conflictos electorales no podían tomar forma judicial.

Una vez efectuada la reforma constitucional, el Cofipe sufrió diversas modificaciones que tuvieron como finalidad hacerlo congruente con las nuevas disposiciones constitucionales con las cuales se conservaron los recursos de revisión, apelación e inconformidad. También en ese periodo de reformas, desaparecieron los colegios electorales y se instauró, para los casos excepcionales de apelación, la vía de una segunda instancia, la cual fue denominada por la ley secundaria como recurso de reconsideración. Con base en dicho recurso, se podían atacar las resoluciones que pudieran modificar el resultado de la elección de diputados o de senadores y la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que efectuaba el Consejo General del IFE.

Con el marco normativo descrito se llevaron a cabo las elecciones federales de 1994, en las que se eligieron presidente, senadores y diputados, así como representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Y si bien no hubo problemas como los de las elecciones federales de 1988, estas elecciones estuvieron precedidas por acuerdos importantes entre los actores políticos. Aunque no se modificó la estructura del Tribunal Electoral, los consensos entre las fuerzas alcanzaron todo aquello que pudiera enlodar el proceso.⁶²

1.5 EL SEGUNDO PERIODO DE REFORMAS

1.5.1 La desconfianza entre los actores y la reforma de 1996

Nacimiento y facultades del TEPJF

En agosto de 1996, atendiendo a la propuesta formulada por los cuatro partidos políticos participantes en las mesas de negociación para la reforma y con el fin de despolitizar definitivamente las controversias electorales, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación. Para ello se modificó el procedimiento para integrarlo y se redefinieron sus atribuciones. Con esta acción, dice Schedler, los actores políticos comprendieron que las resoluciones del tribunal no eran autoritarias, sino apegadas a la ley; lo que decía el tribunal no era una lectura más de la ley, sino la lectura correcta.⁶³ Se determinó que correspondería al Senado de la República, mediante el voto de sus tres cuartas partes, en su primera elección, y de dos terceras partes de los senadores presentes en sesión, en las sucesivas elecciones, designar a los magistrados del Tribunal, de una lista de candidatos propuesta por la SCJN, y no como se estableció en 1990, a propuesta del presidente de la República. De esta manera, en el proceso de designación de los magistrados sólo hubo una abstención de 115 senadores presentes, aspecto que imprimió mayor confianza a los partidos políticos. Se ratificó que era el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la máxima autoridad jurisdiccional encargada de dirimir las controversias en materia electoral.

Con esta reforma, el TFE se transformó en TEPJF. Por primera vez en la historia del país se le confería al Tribunal Electoral facultades importantes para intervenir en los conflictos electorales locales, al revisar las resoluciones y los actos de las autoridades electorales de las entidades federativas que vulneraran los preceptos establecidos en la Constitución federal, además de la facultad de resolver las impugnaciones que se presentaran en los procesos electorales federales. En congruencia con esa atribución, se estableció en la Constitución un conjunto de principios y bases para los procesos electorales estatales que guiaran la redacción de los códigos locales y, mediante éstos, se normara la actuación de las autoridades electorales de las entidades federativas.

Además, el TEPJF adoptó una nueva composición, gracias a la cual se dio por fin un salto importante y se dejó al gobierno fuera de la calificación de las elecciones. La reforma logró que México abandonara la etapa de los órganos jurisdiccionales especiales y pasara a encargar al Poder Judicial, a la Suprema Corte de Justicia, este tipo de tareas.

El IFE corrió la misma suerte, puesto que el gobierno no estaría representado en la conformación del órgano que organiza las elecciones. En el seno del Consejo General no estaría representado el gobierno, con lo que terminaba una tradición que se remontaba a 1946, hecho que por sí solo otorgó mayores márgenes de credibilidad y confianza a la institución.

Con las modificaciones anteriores —decía la exposición de motivos de la reforma de 1996— se pretendía moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental atentaran contra el Estado de Derecho. De igual manera, siguiendo esta vía se aspiraba a superar los debates sobre la legalidad de los procesos electorales locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas.

En este sentido, y después de las reformas de 1996, en los estados de la República se comenzaron a presentar recursos de inconformidad ante los tribunales electorales locales, aludiendo al texto de la reforma constitucional, pero que se manejaban en un nivel bajo de protesta, según las autoridades estatales. Si bien la exigencia política era la anulación de las elecciones, el conjunto de las irregularidades que pretendían probar los partidos políticos de oposición no era suficiente para sustentar tal propósito. Por ejemplo, hasta 1999 el contenido común de los recursos interpuestos no pasaba de asuntos como la mala instalación de casillas, la deficiente entrega de los paquetes electorales, el cómputo de los votos fuera de tiempo, el permitir votar sin credencial.⁶⁴ Hasta ese año, el conjunto de la oposición al PRI no había podido fundamentar bien, según los resultados de los diferentes tribunales electorales locales, un cúmulo de irregularidades capaz de cuestionar con seriedad las elecciones, por lo que la mayoría de los recursos eran desechados por falta de pruebas y, por lo tanto, no pasaban de la instancia estatal.

De 1996 hasta los primeros meses de 1999, las organizaciones políticas sólo habían presentado ante a la Sala Central 19 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Y de 1999 a 2000, 80% de las sentencias más relevantes del TEPJF se referían a ese tipo de violaciones.⁶⁵

En virtud de las reformas de 1996, los conflictos electorales de Yucatán y Tabasco rebasaron las instancias locales, y las resoluciones que entonces le correspondió tomar al TEPJF representaron un hito en la evolución del sistema político mexicano. Fue a raíz de esa intervención que en el escenario político se dieron diferentes interpretaciones respecto al papel que el Tribunal debió haber cumplido en esas entidades y se ponderó la necesidad de su intervención para terminar con la desconfianza de los actores políticos respecto de las instituciones electorales.

Esta reforma vino a llenar de manera importante una laguna relativa a lo contencioso electoral, pues abarcó leyes, actos, resoluciones y derechos político-electorales del ciudadano, ya sea dentro del ámbito federal o del local. El artículo 41 de la Constitución consignó desde entonces que “para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación”, y el artículo 99 estableció la competencia, estructura y funcionamiento del TEPJF en cuanto “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia” y que “resuelve de forma definitiva e inatacable las impugnaciones por los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal”. En términos generales, el desarrollo del sistema contencioso electoral, aunque complejo, parece eficiente al ofrecer un control completo de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, así como una defensa integral de los derechos político-electorales del ciudadano.

Después de una larga marcha de modificaciones a su estructura interna y a la forma de calificar los resultados de la elección de presidente de la República, el Tribunal goza de una confianza importante como organismo capaz de dar respuesta a cada uno de los reclamos de actores políticos.

A la importante tarea de construcción de confianza a partir del diseño institucional por medio de reformas electorales, se sumó otra de gran envergadura. Se trata de un despliegue publicitario para dar un relieve positivo al Tribunal Electoral ante los partidos políticos y los hacedores de opinión pública. Esta tarea se llevó a cabo meses antes de la jornada electoral del 2 de julio, como respuesta ante la serie de declaraciones y ataques de que era objeto y que provenían de todos los sectores sociales. Como ya se adelantó, las cosas

salieron bien. El TEPJF cambió las expectativas que se tenían en torno a su funcionamiento, lo que se manifestó en la prensa nacional con declaraciones positivas de los partidos políticos.

Después de más de 10 años de esfuerzos por superar la “feria de las desconfianzas” entre los actores, las elecciones del 2 de julio colocaron al TEPJF como una institución capaz de otorgar transparencia y credibilidad a las elecciones. Y si bien no contaba con una “identidad positiva” ante los partidos políticos, terminó construyendo “una identidad institucional y rompió, a través de sus acciones, la lógica de la desconfianza preventiva que caracterizaba a los *actores políticos nacionales*.”⁶⁶

El resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000, y en general todo lo que rodeó al proceso electoral, produjeron entre la ciudadanía nacional confianza y perspectivas positivas respecto al papel que jugaron el IFE y el TEPJF.⁶⁷ La expectativa despertada por esta última institución resultó

abrumadora por los medios de comunicación. Las circunstancias especiales de dicho proceso generaron una carga política excepcional y, por ello, los medios reflejaron indiscriminadamente las reacciones que tuvieron los partidos políticos en ese contexto. En realidad, lo importante es que en el proceso se inauguró una nueva forma de asumir, por los partidos políticos y sus agentes, las sentencias de los casos más relevantes o más rentables políticamente; a partir de ahí, el tono utilizado para reaccionar frente a una sentencia del Tribunal que no les sea favorable es la descalificación ligera, sin argumento.⁶⁸

Lo anterior se vio reflejado en la prensa nacional. En la medida en que una sentencia le fue desfavorable a algún partido político que la descalificó –como fue el caso Fox– las notas negativas hacia el TEPJF aumentaron de manera importante. Pero como se puede ver, una vez concluidas las elecciones y entregados los resultados de la calificación presidencial, las notas en favor del Tribunal registraron un notable aumento.

Cuadro 1.1

Análisis del manejo del TEPJF en la prensa (noviembre de 1999-agosto de 2000)						
	Total de menciones			Notas de alto impacto		
	Positivas	Negativas	Neutrales	Positivas	Negativas	Neutrales
Noviembre	1	3	158	16	3	1
Diciembre	1	1	178	5	0	14
Enero	118	172	489	77	75	25
Febrero	4	14	147	17	10	6
Marzo	7	70	2	20	16	0
Abril	6	105	0	12	12	4
Agosto	148	0	524	70	0	34

FUENTES: *Reforma, El Universal, La Jornada, Excélsior, El Sol de México, La Crónica, El Financiero, El Economista, Milenio, Unomás-uno, El Heraldo de México y Novedades.*

Si bien el número de notas negativas registradas antes de la jornada electoral deja mucho que desear en cuanto al funcionamiento del TEPJF, las mismas podrían ser producto de un

escándalo político de ese momento, como lo fue el caso antes mencionado. Es decir, muestran cómo los actores políticos adquirieron de hecho una imagen ligeramente positiva del TEPJF, pero cómo también esta ganancia se perdió cuando Vicente Fox hizo declaraciones en su contra. El número de notas negativas aumenta en la prensa de tres, emitidas en diciembre de 1999, a 172, publicadas en enero de 2000, fecha en que se produjo el escándalo.

Lo cierto es que, en la medida en que avanzó el proceso, el enfrentamiento de los actores políticos con el TEPJF disminuyó, y en la medida en que el órgano fortaleció sus posiciones, las tendencias cambiaron positivamente.

Ahora bien, en cuanto a los recursos presentados por los partidos políticos, debe destacarse que en el nivel local fue aún poco el número de controversias que se presentaron, y que en la mayoría de los casos trascendieron a la opinión pública por la publicidad que les dieron por los partidos políticos.⁶⁹

Cuadro 1.2

Asuntos tratados por el TEPJF según su procedencia (noviembre de 1999-abril de 2000)								
	Partidos políticos				Asuntos estatales			
	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros
Noviembre	1		1		3	2	2	3
Diciembre	12	1	9	1	4	1	3	1
Enero	2			8	1	1	1	2
Febrero		2		2	1	1		1
Marzo								1
Abril		1			2	1		

FUENTES: *Reforma, El Universal, La Jornada, Excélsior, El Sol de México, La Crónica, El Financiero, El Economista, Milenio, Unomásuno, El Heraldo de México y Novedades.*

Del estudio anterior se desprende que, a excepción de miembros del PAN, muy pocos actores se manifestaron en contra de la resolución del Tribunal. Además, el mes más difícil para dicho órgano fue enero, cuando resolvió en favor del recurso presentado por el PRI y el PRD en contra de la resolución del IFE sobre la inclusión de la fotografía de Fox en las boletas electorales.

Con respecto a los asuntos que se destinaron al Tribunal desde los estados, puede colegirse que era muy marcado el respeto y la aceptación de sus resoluciones. Puede afirmarse que gozaba de buena reputación y confianza gracias a sus resultados.

Finalmente, la elección favoreció a Fox, quien se disculpó frente a los magistrados el día de la entrega de la constancia que lo acreditaba como Presidente Electo, hecho que trajo una inclinación positiva hacia la institución de parte de la opinión pública.⁷⁰ Este resultado influyó para que en los diferentes procesos electorales de nivel local se alcanzara la misma confianza y que, sobre esa base, los actores políticos creyeran que el impulso producido por las elecciones federales llevaría a evitar los conflictos en las elecciones que se avizoraban como problemáticas en el horizonte. Tales eran los casos de Yucatán y Tabasco. Esto es, con la sola alternancia en el cargo de la Presidencia de la República, los márgenes de credibilidad y confianza hacia la institución crecieron de manera importante. Las sospechas sobre

la incapacidad del TEPJF y las denuncias sobre un “macrofraude”⁷¹ quedaron sólo en eso, en suspicacias. Después de las elecciones federales de 2000, el Tribunal logró edificar la confianza que intentó crear desde sus orígenes, gracias a sus consecuentes reformas.

Quizá las modificaciones anteriores a la reforma de 1996 carecían de un elemento que para este trabajo tiene verdadera relevancia y establece la diferencia con los anteriores tribunales, por así decirlo. Es la cuestión referente a que ninguno de esos cuerpos estuvo facultado para, por lo menos, escuchar reclamos de conflictos electorales estatales, lo que se consiguió con la reforma de 1996.

La reforma de 1996 dio lugar a una serie de elementos que posibilitaron que la negociación fuera más allá del solo hecho de modificar para legitimar. En otros términos, todas las reformas anteriores intentaron resolver problemas políticos de coyuntura: la de 1977, reforma de inclusión que respondió a las elecciones presidenciales de 1976 y dio la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera de los asuntos electorales, aunque no de manera importante; la de 1982, reforma que respondió a una crisis económica en el país y trajo cambios importantes a los municipios en materia de federalismo; la de 1986-87, reforma que tuvo como antecedente acontecimientos en el escenario político como elecciones locales, movimientos sociales, una derecha mucho más organizada –el PAN– y una izquierda ya institucionalizada; y la de 1989-1990, reforma que respondió a las elecciones federales de 1988.

La mayoría de estas reformas, excepto la de 1989-1990, no habían contado con una Cámara de Diputados más plural, en la que el PRI y su gobierno se sentaran de verdad a negociar y no, como se había hecho anteriormente, impusieran su reforma para maquillar cambios superficiales.

La reforma de 1996 contó, en cambio, con elementos importantes, como fueron la nueva integración del Consejo General del IFE, de donde salieron muchas de las propuestas de reforma; la composición de la Cámara de Diputados y su nueva reglamentación de 1993, según la cual ningún partido contaba con mayoría para modificar la Constitución; un proceso de negociación que se suponía no estaba sujeto a plazos, por lo que llevó casi dos años, y –algo importante– una oposición mucho más organizada y con mayor capital humano.

Estos escenarios en el nivel local se habían comenzado a generar en estados del Norte, donde el PAN y el PRD eran gobierno o estaban mejor organizados, como Chihuahua, Baja California, Zacatecas, Nuevo León, y otros estados como Guanajuato, Jalisco y el Estado de México. Pero en entidades como Tabasco y Yucatán era difícil pensar que existieran las mismas características, conociendo de antemano el tipo de subsistema político y las redes clientelares que se tenían en cada una de las entidades, como veremos en el siguiente capítulo.

NOTAS DEL CAPÍTULO I

¹ Existen otros factores que ayudaron a la transición democrática, entre los que destaca la mayor pluralidad en la Cámara de Diputados, las reformas electorales en las que se incluyó la composición del Consejo General del IFE y la capacidad de la oposición para acarrear en su provecho acontecimientos coyunturales importantes, como el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, entre otros.

² José Woldenberg señala que este proceso de reforma y cambios electorales fue implementado en respuesta a una realidad política conflictiva; la política real fue y es el factor que acicateó el proceso de reformas. Véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 40.

³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁴ David Hernández Corrochano, "El Tribunal Electoral ante las presidenciales del 2000", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, Colegio Mexiquense, enero-junio de 2001, pp. 127-134.

⁵ Entre los estudios que resaltan la importancia de este término podemos distinguir dos vertientes. Una, la de los economistas, y otra, la de los politólogos. En éstas, la importancia del diseño de instituciones se centró más en encontrar la estructura correcta de incentivos. Sin embargo, hoy se puede demostrar que los incentivos no bastan y que es necesaria la *confianza* para entender ciertos tipos de acción colectiva como la cooperación, lo que a su vez permite tomar riesgos en sus tratos con otros y actuar de forma aparentemente desinteresada. Véase Margaret Levy, "A State of Trust", *op. cit.*, p. 78. Sobre la confianza en la política, y más concretamente sobre el "capital social", consúltese Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.

⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, "Credibilidad institucional y la consolidación democrática en México", *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 57, El Colegio de México, septiembrediciembre, 2001, p. 695.

⁷ James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, pp. 41-66.

⁸ *Ibid.*, pp. 75 y 76.

⁹ *Ibid.*, p. 105.

¹⁰ Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 698.

¹¹ *Ibid.*, p. 698.

¹² David Hernández Corrochano, *op. cit.*

¹³ Esta argumentación la había sostenido Andreas Schedler en "Credibility. Exploring the Bases of Institutional Reform in New Democracies", ponencia presentada en el XIXth International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Washington, DC, 28-30 de septiembre de 1995, p.13.

¹⁴ Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México (1988-1994). Entre la democracia y el control político*, tesis de Doctorado, Flacso-sede México, 1997.

¹⁵ Noemí Luján Ponce, "Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta", en Julio Labastida, Antonio Camou y Noemí Luján (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, IIS-UNAM, Flacso-sede México y Plaza y Valdés, 2000, pp. 41-84.

¹⁶ Noemí Luján Ponce, *op. cit.*, pp. 41-84.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ David Hernández Corrochano, *op. cit.*, p. 128.

¹⁹ *Ibid.*, p. 128.

²⁰ No incluyo las anteriores reformas electorales como las de 1963, 1970 y 1973, porque no aportaron cambios que propiciaran un verdadero avance en el sistema de partidos y porque las caracterizó la falta de reglas electorales claras y abiertas. En estos dos aspectos comenzó un cambio importante con la reforma de 1977.

²¹ La legitimidad original del Estado posrevolucionario estuvo fundamentalmente asociada, dice José Antonio Crespo, a “la capacidad para cumplir con las metas que le fueron asignadas por medio del pacto social que le dio origen”. El Estado y los sucesivos gobiernos aparecieron como legítimos a los ojos de la mayoría social porque sus razones eran las de la mayoría de la gente. Se trataba de impulsar el crecimiento económico, la justicia social, atender las necesidades de los más pobres, y el Estado, “ente tutelar”, tenía un papel protagónico que desempeñar. Con la crisis económica de 1982 se erosionó esta legitimidad “económica”. Estos acontecimientos propiciaron la crítica y el distanciamiento de diversos sectores y de las clases populares, que veían en el cambio político una opción para el mejoramiento de su situación económica. Véase José Antonio Crespo, “Crisis económica: crisis de legitimidad”, en Soledad Loaeza (comp.), *México: auge, crisis y ajuste. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

²² A pesar de que los números, en términos de representación, indican que el PRI en 1985 ganó casi todo, pues obtuvo 65% de los votos y 289 de 300 diputaciones uninominales o de las 400 totales, en realidad se puede decir que perdió, ya que obtuvo -4.5% de votos en comparación con 1982, es decir, un poco más de 3 millones de votantes, y además, perdió 11 diputaciones de MR contra una de 1982. Véase Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1993, p.128.

²³ Véase Jacqueline Peschard, “Los procesos electorales locales”, en Samuel León y Germán Pérez, *17 Ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987, y Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991,

²⁴ Jacqueline Peschard, *op. cit.*, y Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad, op. cit.*

²⁵ Jacqueline Peschard, *op. cit.*

²⁶ Véase Juan Molinar Horcasitas, “Hacia un cambio en el sistema de partidos”, Cuadernos Políticos, núm. 56, enero-abril de 1989, ERA, pp. 68-69.

²⁷ Miguel Ángel Granados Chapa, “Elecciones de gobernadores”, en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 284.

²⁸ Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 221.

²⁹ Sobre la tipología de la crisis, véase César Cansino, *op. cit.*, pp. 19-85.

³⁰ Mónica Serrano, “El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas”, en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

³¹ Véase Rafael Segovia, “Tendencias políticas en México”, *Foro Internacional*, vol. XVI, abril-junio de 1976; también Rafael Segovia, *Lapidario político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

³² Sobre este aspecto, nos dice Mónica Serrano, había que destacar que todo este entramado de relaciones se estabilizó gradualmente alrededor de la hegemonía del partido, lo cual se logró mediante normas y reglas que configuraron un comportamiento político

compatible con la preeminencia del partido. Estas reglas definían tipos de comportamiento ordenado, proveían guías para los actores políticos y determinaban la clase de comportamiento compatible con las metas del régimen. Es cierto que las reglas informales más visibles eran las que regulaban las relaciones internas del PRI, pero las reglas de operación también gobernaban y ayudaban a estructurar las relaciones y las prácticas existentes entre el PRI y los sectores ajenos al partido. A su vez, las normas son criterios de comportamiento normalmente definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Las definiciones aceptadas de las reglas incluyen reglas formales e informales, estas últimas incorporadas a menudo en conjuntos de hábitos y prácticas que influyen sobre la conducta y la estructuran. En Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 13.

³³ Por lógica de la desconfianza entendemos mecanismos generadores de expectativas negativas, en el sentido de que tienden a pensar y esperar que el resultado de la interacción será el engaño, la no cooperación o la defraudación, sobre la base de un conjunto de códigos, señales y comportamientos de los actores que se fueron decantando en una suerte de memoria histórica competitiva que tiende a reproducirse con cierto grado de autonomía con respecto al entorno. En este sentido, hablar de lógica de la desconfianza supone una tendencia a la reproducción de una forma de ver y entender los fenómenos políticos que logra constituirse como un marco de interpretación de la realidad.

³⁴ Andreas Schedler, *op. cit.*, p. 115.

³⁵ Para Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (*Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4, Buenos Aires, Paidós, p. 20), la liberalización es el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. Si bien esta definición se ajusta a cierto tipo de transiciones, para el caso de México este proceso de liberalización llegado desde el Estado solamente pretendía modificar ciertos aspectos en las reglas del juego político para seguirlas controlando.

³⁶ Las instituciones electorales, dice Cansino, son las primeras en sufrir cambios en un periodo de liberalización política. Véase César Cansino, *La transición mexicana, 1977-2000*, México, CEPACOM, 2001, pp. 19-85.

³⁷ Juan Molinar Horcasitas, "Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos", en Mónica Serrano y V. Bulmer, *op. cit.*, pp. 44-63.

³⁸ Palabras pronunciadas por el presidente Carlos Salinas de Gortari en su toma de protesta, el 1 de diciembre de 1988, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1988.

³⁹ Ricardo Espinoza Toledo, *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia política, México, UAM, IFE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre de 1996, pp. 56-74; Rafael Segovia, "La resistencia al cambio", *Foro Internacional* 159, vol. XL, enero-marzo de 2000, núm.1, pp. 5-13.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁴¹ Discurso pronunciado en la ciudad de Puebla el 22 de abril de 1988, *El Nacional*, *Excelsior*, *El Universal*, *UnomásUno*, 23 de abril de 1988.

⁴² El Frente lo forman: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS), con registro. Por la Corriente Democrática lo atestigua Porfirio Muñoz Ledo; también lo firman el Partido Social Revolucionario (PSR), la Unidad Democrática, las Fuerzas Progresistas de México y el Partido Mexicano Socialista (PMS).

⁴³ Entre las ponencias que señalaban esta posición podemos destacar la de Julio Faesler, Gabriel Sánchez Díaz en la Octava Audiencia; Fernando Gómez Mont del PAN, Edgard Sánchez Ramírez del PRT, José Woldenberg K. del PMS y Fernando Castañeda Sabido, en la Novena Audiencia sobre Organismos, Procesos y Contencioso Electoral celebradas entre el 19 de marzo y el 12 de abril de 1989 (Comisión Federal Electoral. *Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales*, memoria, t. II, México, 1989).

⁴⁴ El PRI tenía entonces 289 diputados contra 111 del conjunto de la oposición (Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997, p. 71).

⁴⁵ Art. 60 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente hasta 1990.

⁴⁶ Reforma Política que dio lugar a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, Título Quinto, caps. 1 y 2, referente a la regulación de nulidades y recursos (Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana 1810-1988*, México, Adeo Editores, 1989).

⁴⁷ Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana 1810-1988*; Fernando González Salas, "Evolución del contencioso electoral mexicano 1916-1996", *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm., 8, 1996.

⁴⁸ José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, el apartado referente a la Justicia Electoral en México.

⁴⁹ José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *op. cit.*, pp. 130-132. También se puede revisar el *Cofipe Comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1990.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 132.

⁵¹ Todd Eisenstadt, "Observancia de las normas legales por los partidos de oposición y autonomía de los tribunales electorales en la transición democrática de México", *Foro Internacional*, vol. xxxviii, núms. 2-3, El Colegio de México, abril-septiembre de 1998.

⁵² Véase Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 416.

⁵³ *Dictamen sobre las Reformas Constitucionales en Materia Electoral de 15 de octubre de 1989*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.

⁵⁴ Sobre la reforma de 1990 existen numerosos ensayos: José Woldenberg, "¿Qué será y qué fue de la Legislación Electoral?", *Nexos*, México, febrero de 1992; Jacqueline Peschard, "El Nuevo Código Electoral", *Cuadernos de Nexos*, México, agosto de 1990; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, *op. cit.*; Andreas Schedler, "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999.

⁵⁵ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990 y vigente hasta 1994, artículo 74, segundo párrafo.

⁵⁶ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990, artículo 224, Título Primero, Libro Sexto.

⁵⁷ Sobre la reforma de 1993 y de manera muy puntual, véase José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 125-187, y Fernando Franco González Salas, "Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996", *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, 1996.

⁵⁸ José Woldenberg, *op. cit.*, p. 136.

⁵⁹ Esta Sala se creó con esta reforma y resolvía principalmente los recursos de reconsideración (recursos que ya habían sido presentados ante las salas del TFE) y que los partidos políticos podían interponer cuando presentaran fundados agravios por los que se pudiera modificar el resultado de la elección respectiva; las resoluciones de esta sala, a diferencia de las regionales del TFE, tenían el carácter de definitivas e inatacables. Tercer párrafo del artículo 60 constitucional, vigente hasta el 22 de agosto de 1996.

⁶⁰ Artículo 41 constitucional, párrafo decimonoveno, vigente hasta el 22 de agosto de 1996 (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1996, p. 46).

⁶¹ Antes de esta reforma sólo participaba en los nombramientos el poder ejecutivo federal (quien proponía a los magistrados) y el poder legislativo. Asimismo, otro elemento que trajo mayor confianza a los actores políticos fue la desaparición de la llamada “Cláusula de Gobernabilidad” (que consistía básicamente en asegurar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados al partido político que obtuviera entre 35 y 50% de la votación y menos de 251 triunfos de mayoría relativa), ahora la Constitución establecía un límite máximo de diputaciones totales por partido político (315), inferior al número requerido para aprobar una reforma constitucional (334), y más aún, lo disminuía a 300 si ningún partido obtenía más de 60% de la votación emitida. Véanse las fracciones IV y VI del Art. 54 de la Constitución, vigentes de 1993 a 1996.

⁶² Sobre estos dos argumentos es necesario revisar la tesis que Ignacio L. Vallarta sostuvo ante José María Iglesias, que propugnaba por la intervención de la Suprema Corte en los asuntos electorales locales cuando existiera una violación de la Constitución General o de la constitución del estado respectivo. Véase Jesús Orozco Henríquez “Conflictos electorales y justicia”, en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.), *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, UNAM, Coordinación de Humanidades, Porrúa, pp. 279-300.

⁶³ Fueron 63 los acuerdos alcanzados entre las diferentes fuerzas políticas del país y la Secretaría de Gobernación para dotar de mayor confianza a las elecciones federales de 1994, que van desde los meramente operativos hasta los que trastocaron el desarrollo de la competencia como fueron auditorías continuas al padrón, listas nominales de electores cotejadas, insaculación de funcionarios de casilla, auditorías a la tinta indeleble, acceso de los partidos políticos a la base de datos del padrón, monitoreos a los medios de comunicación, programas para dar a conocer los resultados electorales de manera preliminar, conteos rápidos de la autoridad y de las agrupaciones cívicas, despliegue de observadores nacionales, presencia de “visitantes” extranjeros. Para un mayor detalle del resto de los 63 acuerdos, véase Germán Pérez y José Woldenberg, “Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994”, en Germán Pérez, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-Flacso, sede México, pp. 121-136.

⁶⁴ Andreas Schedler, “Incertidumbre institucional e interferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, *Revista Política y Gobierno*, núm. 2, vol VII, México, CIDE, segundo semestre de 2000.

⁶⁵ Todd Eisenstadt, *op. cit.* p. 366.

⁶⁶ Manuel González Oropeza, “La zaga de los derechos políticos en México”, en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.), *Derecho y legislación electoral, op. cit.*, p. 52. También, *Sentencias relevantes del TEPJF*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

⁶⁷ David Hernández Corrochano, *op. cit.*, el subrayado es mío.

⁶⁸ Al respecto, dice Hernández Corrochano, el cambio político no sólo se basa en la construcción de nuevas instituciones, sino en que éstas conformen una identidad *positiva* por la que sean identificables, confiables y legítimas para la sociedad (*Op. cit.*, pp. 127-151).

⁶⁹ José Luis de la Peza, "La institucionalidad frente a la justicia", *Voz y Voto*, núm. 105, noviembre de 2001, pp. 9-11.

⁷⁰ Sobre este asunto, Oropeza señala que son los ciudadanos quienes presentan ante las salas regionales el mayor número de inconformidades sobre juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que entre 1996 y 1999 sumaron más de 7,500 recursos (Manuel Oropeza, *op. cit.*, p. 52).

⁷¹ David Hernández Corrochano, *op. cit.*

⁷² Véase Luis Salazar, "Alternancia y cambio de régimen", en Yolanda Meyenberg (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Flacso, ISS-UNAM y UAM-I, 2001, p. 414.

Capítulo II

Las características de la desconfianza en los estados de Tabasco y Yucatán

El modelo institucional electoral que imperó en México hasta fines de la década de los ochenta es fácil de identificar si reconocemos los atributos del sistema político mexicano, en el que resalta su esquema centralista. En él se incluyó el manejo y control de los procesos electorales a través de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo, con lo que se gestó un marco de desconfianza de los actores políticos, con una credibilidad prácticamente nula.¹

En la década de los noventa, en el nivel federal esta tendencia centralista comenzó a ser cuestionada y se iniciaba la construcción, entre los actores políticos, de un andamiaje jurídico que permitiría disminuir la desconfianza hacia las instituciones electorales. En este proceso, la participación de los partidos políticos de oposición jugó un papel muy importante en la negociación; sin embargo, existió un elemento central que no había estado presente en anteriores negociaciones, y que en el nivel local aún no se consigue, y es que el diseño institucional arrojado por las diferentes reformas electorales, al ser producto de la cooperación, propició orden y estabilidad en el cambio político, demostrando que la democracia política depende del *buen* diseño de las instituciones.²

Estas modificaciones a las tareas de las instituciones y su configuración trajeron cambios en aspectos medulares de la organización electoral al comenzar a ciudadanizarse el órgano central y, con ello, desplazar al gobierno.

En el plano local ha sido más difícil, ya que el mismo diseño institucional carece de ciertas características importantes, como serían los grados de autonomía política, jurídica, administrativa y financiera que propician esta tendencia hacia una integración imparcial de las instituciones.

Por lo tanto, en los siguientes apartados se hará una descripción de los subsistemas políticos de cada una de las entidades, resaltando la importancia que tiene en cada una de ellas el poder del gobernador, ya que concentra facultades legislativas y judiciales que ejerce sobre los poderes del Estado y, por lo tanto, sobre las instituciones electorales, que lo convierten en un pequeño *Leviatán* que carece de responsabilidades políticas y constitucionales.³

2.1 AUTONOMÍA CENTRO-LOCAL

En la historia de México, mucho se ha hablado del peso que tiene la intervención del centro en los asuntos locales. Ante esta afirmación, el desarrollo del sistema presidencial mexicano tiene mucho que aportar, pues las entidades seguían un patrón semejante al del Ejecutivo federal que se traducían en el seguimiento de las políticas de gobierno. Es decir, se basaban

en relaciones corporativas sin las cuales era difícil articular todo ese entramado político, pero dentro de la estructura del partido oficial, por medio del cual operaba la mayoría de los hilos del sistema a través de su estructura corporativa⁴ y participaba en la designación de los gobernadores y presidentes municipales, quienes le debían absoluta gratitud y quienes reproducían en el nivel local las características del poder casi ilimitado del presidencialismo mexicano.⁵ Es en ese escenario en donde se comienzan a construir relaciones en las que las políticas del centro deben ser, y son, adoptadas por las entidades.

Esta estructura corporativa se consolidó por dos razones importantes: 1) el entendido de que el partido oficial hacía suyos en cada estado los puntos programáticos del gobierno federal, apoyaba el carácter de las políticas públicas y adoptaba el estilo discursivo particular del presidente en turno,⁶ y 2) este hecho permitía el compromiso sectorial de las organizaciones obreras, campesinas y populares afiliadas al partido, las cuales aseguraban la votación casi unánime en favor de los candidatos oficiales; a cambio, el gobierno en turno concedía un trato preferencial a las corporaciones oficiales, tanto en el manejo de los recursos como en el ascenso de sus líderes para su incorporación a las elites estatales o nacionales.

Durante décadas esto funcionó bien, y en la medida en que el poder del Ejecutivo se hacía más extenso, el carácter corporativo de la sociedad mexicana en los estados y en los municipios se organizaba en torno al partido, el cual se volvió más sólido.

Este presidencialismo se reflejaba en cada estado en forma de prácticas muy similares de concentración de decisiones en el ejecutivo estatal y de una patente arbitrariedad política que partía de la figura del gobernador. En efecto, la debilidad de los congresos estatales y la heteronomía del poder judicial dejaban un amplio margen de autonomía al Ejecutivo estatal, que era objeto de una total falta de fiscalización. Debido a la debilidad de sus instituciones regionales, las atribuciones de los gobernadores en sus estados resultaban a veces todavía más amplias que las del Presidente, o más confusos los límites de su poder.⁷ Así, la efectividad de las políticas empleadas por los gobernadores estaba supeditada, en gran parte, a la eficacia de las decisiones tomadas por el Ejecutivo federal, y su poder siempre se construyó dentro de los márgenes permitidos por éste.

Sin embargo, ya entrados en la década de los noventa, y más precisamente en estas entidades que se estudian, la fuerza de los cacicazgos no radicaba exclusivamente en el Ejecutivo federal, sino que el poder de algunos de ellos se sustenta también en sus posibilidades de llevar a cabo determinadas prácticas políticas con relativa autonomía en sus zonas de influencia, tales como la capacidad de los caciques para establecer alianzas personales tanto en la región como en el plano nacional, su relación con las clases populares, la facilidad para mantener la disciplina partidaria y el poder para tener fuertes y unidas las relaciones de clientelismo, haciéndolas parecer relaciones legítimas.

La relación entre el centro y lo local, por lo menos en estas entidades, siempre se mantuvo con unas características muy especiales que favorecieron el surgimiento de cacicazgos con un gran poder de influencia sobre la sociedad y el conjunto de las instituciones que manejan los procesos electorales.

2.2 EL SUBSISTEMA POLÍTICO EN LAS ENTIDADES DE TABASCO Y YUCATÁN

Tabasco

La evolución política del estado se caracteriza porque en menos de una década, 1988-1995, la entidad ha pasado de ser un bastión totalmente priista en sus preferencias electorales, a ser un estado con otra fuerza electoral capaz de pelear por los puestos de elección popular, por la incursión del PRD en la arena electoral,⁸ al grado que se ha convertido en la segunda fuerza electoral del estado, rebasando a partidos como el Partido Popular Socialista (PPS) y al PAN. El surgimiento de este partido en la entidad se debe a la aparición en 1988 del FDN, que apoyó la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas y provocó un fenómeno paralelo en torno a la figura de Andrés Manuel López Obrador.⁹

El importante avance del FDN en las preferencias electorales en la entidad se vio favorecido por un hecho que posibilitó su aparición y después su concreción en una fuerza política. Este hecho fue la lucha entre los priistas por el control del poder en el estado y el mismo partido, que provocó un resquebrajamiento en sus filas y propició el paso de militantes del PRI a las filas del Frente, entre ellos Andrés M. López Obrador.

El fortalecimiento de una fuerza política como el PRD (antes FDN), en 1988, ha propiciado que en cada una de las elecciones se cuestionen los procesos electorales, debido al incremento de la participación ciudadana y a la misma competencia entre los partidos. Por ejemplo, en Tabasco, la mayor presencia política de este partido se refleja en el aumento en sus porcentajes de votación. Esto es, si para antes de las elecciones de 1988 ninguna fuerza electoral en el estado rebasaba los 10 puntos porcentuales, después de esta fecha el PRD superó por mucho tales porcentajes; por ejemplo, en las elecciones para gobernador de 1994, alcanzó 37.7%, sólo 18.4 puntos abajo del PRI, que obtuvo 56.1%.¹⁰

El asunto de la mayor participación electoral trae otro ingrediente más a la disputa electoral, que se refiere al constante cuestionamiento y revisión de la tarea de las instituciones electorales, tanto las que preparan las elecciones como las que califican. Estos asuntos se encuentran bastante superados en el nivel federal, en donde las tareas del IFE y del TEPJF –como organizador del proceso electoral federal y como calificador del mismo, respectivamente– han dejado de ser un problema. No ha ocurrido así en el ámbito local, donde tenemos autoridades electorales como las de Tabasco y Yucatán, que no han podido superar este proceso.

Es decir, los avances políticos entre lo nacional y lo local no siempre son fáciles de establecer, sobre todo si en lo nacional se cuenta con criterios importantes que indican que el país se encuentra en el proceso de consolidación democrática, gracias a que las instituciones se han dotado de una identidad positiva que se traduce en confianza. En este caso, “consolidación equivale a un sistema cuya puesta en práctica cuenta con medidas, reglas, procedimientos e instituciones que aseguren la libre elección de los gobernantes y que hagan altamente improbable un regreso al sistema previo, no democrático”.¹¹ Es decir, el funcionamiento positivo de las instituciones se vuelve cada vez más importante para consolidar los cambios, y su credibilidad se genera a partir de la evaluación de sus resultados.

Esta dificultad de las instituciones del nivel local para allegarse de una imagen e identidad positivas se ha visto detenida debido a diferentes factores, pero principalmente a esa red clientelar que se tejió alrededor de los gobernadores y del partido oficial y que se resiste a aumentar de velocidad su proceso de democratización. Son zonas que se caracte-

rizan por el control que mantiene el gobernador del estado por la vía de relaciones corporativas y de clientelismo arraigadas en este tipo de entidades.

En este caso, la podríamos identificar como la zona de la que habla Guillermo O'Donnell en el proceso de democratización y consolidación de un país, es decir, las "zonas marrones", en donde, si bien existen gobernadores y legisladores que se eligen por medio de elecciones periódicas, las instituciones se manejan sobre la base de relaciones tales como el personalismo, el familismo, el prebendismo y el clientelismo, y se rigen por un conjunto de reglas minuciosas y no escritas.¹²

En este mismo sentido, una de las características del desarrollo democrático del país es su desigual consolidación en la geografía nacional, puesto que existen estados de la República que todavía se encuentran inmersos en una dinámica constreñida a acciones voluntaristas y en los cuales la fortaleza de las instituciones depende de factores en los que la negociación se da entre la clase política. La legislación electoral de 1996, por ejemplo, se construyó con la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, y la negociación se dio teniendo como telón de fondo una Cámara de Diputados más plural –con algunos mecanismos que impedían al PRI aprobar los cambios por sí solo– y por una oposición más participativa. Los resultados de estas modificaciones en 1996, sobre todo en el marco de la construcción de instituciones, fueron importantes, y se legisló para que se reprodujeran en el nivel local.

Esta entidad, a pesar de haber llevado a cabo las reformas en su ordenamiento electoral conservó algunos mecanismos para seguir controlando las instituciones, aspecto que se reflejó en los procesos electorales de 1997 y 2000, en donde no se contó con un órgano electoral autónomo respecto del gobierno; las condiciones de equidad que marca la ley no se dieron, por lo que no se propició un incremento de la confianza de los actores políticos y de la ciudadanía en el sistema electoral; además de que no existió un funcionamiento cabal del sistema de medios de impugnación con el cual romper un círculo vicioso del sistema político mexicano como es el de *elección-impugnación-movilización de actores políticos y ciudadanía-debilidad institucional*, que finalmente el gobierno compensaba con las llamadas concertaciones, que deslegitimaban aún más al conjunto del sistema electoral, aspectos que se verán con mayor detalle más adelante.

Para 1994, se abrió en Tabasco una crisis importante para el sistema político tradicional con las elecciones para gobernador. El financiamiento de las campañas del PRI fue ventilado públicamente, de modo que se conocieron las sumas exorbitantes utilizadas por el candidato priista, Roberto Madrazo Pintado,¹³ que superaron los 68 millones de dólares, muy por arriba de los 4 millones de dólares que permite la ley. Pero no sólo eso, sino que se puso al descubierto la ineficacia de las leyes electorales para penalizar la inequidad de la competencia, asunto que se llevó hasta las instancias electorales federales como forma de sacar el problema de manos de las autoridades locales y traer una institución que diera certeza y confianza a los resultados.¹⁴ El desenlace final tampoco arrojó un saldo positivo para la democracia, ya que a pesar de todas las pruebas ofrecidas,¹⁵ el resultado de la elección se conservó en favor del PRI. La explicación de la permanencia de Madrazo en la gubernatura tal vez la encontremos en la debilidad del presidente entrante, Ernesto Zedillo, para removerlo –Madrazo contaba con el apoyo del CEN priista– y así cortar con una práctica que se había iniciado con el presidente anterior, Carlos Salinas de Gortari, las llamadas concertaciones.

Por otro lado, en el contexto de transformación política en el ámbito federal, Tabasco

parece confirmar el esquema de las zonas marrones del avance democrático en los países planteado por O'Donnell. En esta entidad se mezclan, funcional y territorialmente, importantes características democráticas y autoritarias, ya que mientras existe una pluralidad en donde el PRD es capaz de pelear por el poder ejecutivo estatal y por las presidencias municipales por la vía de los comicios, existe, por otro lado, una legislación electoral que se reformó en 1996 de acuerdo con los lineamientos establecidos en las reformas constitucionales de ese mismo año,¹⁶ pero que contiene ciertos atributos del gobernador que le permiten seguir controlando los órganos electorales.¹⁷

De esta manera, mientras algunos de los avances en las reformas electorales parecen dar confianza a los actores políticos, existen otros mecanismos por los que se asegura que los resultados no serán del todo confiables. El funcionamiento de la democracia, y de las instituciones en particular, en este periodo de transición, se expresa de manera tal que sobre ellas recaen actitudes de actores políticos que consideran que existen otras alternativas –que no la democracia en términos de Dahl–,¹⁸ que posibilitan el acceso al poder, entre las que se encuentra la misma intervención de las autoridades gubernamentales en la composición de los organismos electorales.

En Tabasco y Yucatán, aunque de entrada pareciera que se cumple bien con los requisitos, la realidad es otra, sobre todo en las condiciones para competir y en la libertad de ejercer el voto.

Por ejemplo, en las elecciones para gobernador en Tabasco de 1994, el tema de las condiciones desiguales para competir por el apoyo de los ciudadanos fue una constante en el proceso político. Un día después de las elecciones, el candidato a gobernador Juan José Rodríguez Prats, del PAN, declaraba que en el proceso lo importante tal vez no había sido el relleno de urnas, el acarreo de votantes, la presión sobre el voto y la compra del mismo, sino que había sido una contienda entre desiguales. Dos meses después, el candidato a gobernador por el PRD, Andrés Manuel López Obrador, al precisar por qué su partido no suscribía el “Acuerdo para la Reforma Electoral de Tabasco”, apuntaba que “en realidad, en México, la contienda electoral sigue siendo la lucha desigual de partidos y candidatos independientes contra todo el aparato del Estado”.¹⁹

El mismo resultado de esta elección de gobernador en 1994 no pudo resolverse ni con los viejos arreglos del sistema político mexicano –en los cuales desde el centro se decidía si continuaba o dejaba el cargo–, y el gobernador electo, Roberto Madrazo, permaneció en el cargo. Además de los argumentos legales que esgrimió el nuevo gobernador, también apeló a la no intromisión del centro en asuntos locales.

Para limpiar las irregularidades de la elección y llegar a un acuerdo que no desbordara el espacio regional, se abrió una instancia de diálogo conocida como la mesa de Teapa, en la que nunca se llegó a un arreglo que satisficiera a los actores. El problema se pasó al plano nacional y el PRD condicionó la firma del Acuerdo Político Nacional en 1995 a la salida de Roberto Madrazo del gobierno del estado, hecho que no sucedió, y finalmente el PRD se excluyó de las mesas de la reforma política en la Secretaría de Gobernación.²⁰

En este proceso, en enero de 1995 la Procuraduría General de la República dio entrada a la demanda penal de López Obrador contra el gobernador electo, y éste asistió a la SCJN para presentar una demanda contra el poder ejecutivo, concretamente contra el Presidente, Ernesto Zedillo, y el procurador general de la República, Antonio Lozano Gracia. El documento presentado por Madrazo solicitaba al pleno de la SCJN declarar la invalidez de las indagaciones y que se conminara al procurador a cesar de invadir la jurisdicción local

en el asunto.²¹ Finalmente la SCJN dio la razón al gobernador, sentencia que retardó aún más el regreso del PRD a la mesa de las negociaciones.

El PRD regresó al final de las negociaciones de la Reforma del Estado, sin que se hubiera resuelto en su favor el asunto en esta entidad. En el estado, el partido volvió a los cauces institucionales y participó en las elecciones locales de 1997. Con todo esto, podemos decir que los procesos electorales en Tabasco de la década de los noventa han desembocado fatalmente en impugnaciones y movilizaciones de protesta, pero las elecciones de 1994 son las que dominaron la atención.

Por último, podemos señalar que el contencioso electoral surgido de las elecciones locales de noviembre de 1994 no encontró ni en el nivel local ni en el federal una salida institucional que ayudara a salvar el problema. En lo local, porque las mismas autoridades electorales estatales ayudaron a que el conflicto no rebasara el terreno estatal y fueran ellas mismas quienes resolvieran. Y en el nivel federal, porque no existía en la legislación electoral, o más precisamente en lo contencioso electoral, un marco en el que alguna institución, ya sea el TFE o la SCJN, pudieran intervenir de manera determinante en el asunto por carecer de las facultades para ello.²² También porque en el caso de Tabasco los tribunales electorales actuaban como "*Tribunales Encubridores*",²³ en donde las disputas electorales se resolvían con arreglos fuera de la ley.²⁴

Yucatán

Yucatán, por su parte, altamente formado con un patrón clientelar y única entidad que no incorporó las reformas constitucionales y las transformaciones a la ley electoral federal de 1996, no reconoce, entre otras cosas, la autoridad del TEPJF ni incorpora muchas de las transformaciones que dieron lugar a la llamada "reforma electoral definitiva" del gobierno zedillista. En este estado, el criterio de nombramiento de los miembros de las instituciones electorales repite el de Tabasco, la misma legislación permite que en la selección de los consejeros del Consejo Estatal Electoral y los magistrados del Tribunal Estatal Electoral el gobernador del estado pueda intervenir.

Los partidos opositores cuestionaron la legitimidad e incluso la legalidad de los mecanismos utilizados por el tricolor para alcanzar sus triunfos, principalmente a la inequidad en la competencia y la compra del voto. Pero también se advierte otro ingrediente importante, que es que en el conflicto actual las autoridades electorales no reconocen la autoridad del TEPJF, porque fue 1994 el último año en que se reformó el código electoral y, por lo tanto, no han introducido esa figura o por lo menos su posible participación. Yucatán representa así el caso más sintomático de una zona marrón, donde las instituciones se ven rebasadas por los acontecimientos. El eje de la política estatal lo determinan, en esta década de los noventa, dos actores centrales, Víctor Cervera Pacheco y el PAN.

Sin embargo, podemos señalar que el enfrentamiento entre estos dos actores no es nuevo. Los inicios pueden encontrarse, inclusive a fines de los años cincuenta y sesenta, cuando ocurren los primeros enfrentamientos electorales importantes. En 1958 gana la mayoría en el primer distrito federal, con cabecera en Mérida. Más tarde, en 1967, el candidato panista, Víctor Correa Riachó,²⁵ gana la alcaldía de Mérida, ciudad que siempre había sido ganada por el PRI, y un año más tarde Cervera Pacheco es nombrado dirigente estatal del Revolucionario Institucional, con lo que se inicia una lucha por recuperar dicha capital.

Las siguientes elecciones de 1969 para la gubernatura presentaban dos dificultades importantes para Cervera Pacheco: la primera consistía en que el candidato por el PAN era Víctor Correa Riachó, quien, de acuerdo con su gestión positiva al frente de la capital del estado, tenía grandes posibilidades de ganar la entidad; el segundo gran problema consistía en saber si desde el centro se le impondría algún candidato.

Las dos problemáticas las logró resolver a su debido tiempo, y con ello demostró que ya contaba con un capital político en la entidad que lo respaldaba. La segunda cuestión la resuelve aprovechándose de los tiempos de la sucesión presidencial, es decir, el periodo en el que todavía no se resuelve quién va a ser el nuevo presidente de la República –y por lo tanto, éste no interviene en su designación– y, a su vez, el presidente saliente comienza a perder los hilos del control político y solamente está concentrado en quién va a ser su sucesor. En cuanto a la primera problemática, la del proceso electoral para la elección de gobernador, el dirigente estatal no escatimó esfuerzos para lograr que sus candidatos ganaran la elección. Así, impone a Carlos Loret de Mola como candidato a la gubernatura por el PRI, apoyado por el sector agrario de la entidad, y sucesivamente gana las elecciones para gobernador en 1970.

Los años que siguieron a esas elecciones fueron moldeando lo que ahora parece haberse consolidado, es decir, un bipartidismo entre el PRI y el PAN, puesto que fueron los únicos con presencia en la cámara de diputados local. A su vez, los partidos de izquierda han desaparecido casi en la medida en que el PRI ha ido aumentando su votación, y por supuesto, no han podido colocar a un representante dentro de la legislatura.

Para el PAN, sus resultados electorales no han sido tan satisfactorios como se pudo haber pensado después de haberle peleado la hegemonía en 1969. De esta fecha, y hasta 1988, parece no haber nada importante que señalar en términos de resultados electorales, puesto que es en 1988 cuando vuelve a recuperar la capital (véase el cuadro 2.1), al ganar Ana Rosa Payán el primer distrito electoral de Mérida con 53,713 votos por 32,379 del PRI. Este triunfo tiene una connotación importante ya que la candidata panista derrotó a Gaspar Gómez Chacón, conocido político estatal y miembro del grupo cerverista.

Cuadro 2.1

Comparativo de resultados electorales entre el PRI y el PAN, 1979-1988				
Año	PAN	%	PRI	%
1979*	13,172	5.8	206,671	91
1981	36,649	16.8	170,986	78.5
1982	57,225	18	255,867	80
1984	48,194	16.2	233,566	78.4
1985	38,560	13.2	246,657	84.7
1987	35,285	10.7	272,125	83
1988	88,419	29.6	205,833	69

* El porcentaje para esta elección se estableció de acuerdo con la votación total emitida.

FUENTE: Comisión Estatal Electoral e Instituto Electoral del Estado de Yucatán. Elecciones de diputados federales (1979, 1982, 1985 y 1988) y locales (1981, 1984 y 1987).

El periodo que va de 1970 a 1988 se caracteriza, en términos generales, porque el PAN aún no cuenta con un buen nivel de organización territorial, que contrasta con lo que se había logrado en las ciudades del norte del país entre 1982 y 1988, cuando se logró articular una fuerza electoral importante, capaz de disputarle los puestos de elección popular al PRI.

Otro hecho importante en este periodo es que el mayor crecimiento electoral del panismo en la entidad se encuentra concentrado en las zonas urbanas en las que se encuentra Mérida, en la cual existe una progresiva competencia electoral.

Por otra parte, en este periodo el PRI estatal se ha centrado en tratar de superar las crisis internas que le ha dejado la designación de candidatos como Francisco Luna Kan (1976-1982) –designado por López Portillo desde el centro, posponiendo seis años más la candidatura de Cervera Pacheco, quien llegaría a dirigir la Confederación Nacional Campesina (CNC)–; Graciliano Alpuche Pinzón, que provocó divisiones en el priismo estatal, una vez más dejando en la orilla al líder de la CNC, quien duró solamente dos años al frente del gobierno del estado, del primero de febrero de 1982 al 16 de febrero de 1984, fecha en que pidió licencia por “su incapacidad para gobernar el estado”.²⁶ Además de esta razón, también se le añaden los enfrentamientos con distintas agrupaciones de la CNC y de quien ocuparía la gubernatura de manera provisional de 1984 a 1988.

Más aún, después de las elecciones federales de 1988 y de las visitas del candidato panista a la presidencia de la República, Manuel J. Clouthier, a la entidad, el ascenso de la base social del partido seguiría en aumento (véase el cuadro 2.2) teniendo como bastión la ciudad de Mérida.²⁷ Además de algunos elementos que se dieron en el nivel federal, como la pérdida de votos por los fenómenos Cárdenas y Clouthier, la crisis económica y la deslegitimidad del ejecutivo federal, se suman otros elementos de carácter local importantes, tales como la debilidad del régimen local encabezado por Víctor Manzanilla Schaffer, que no tardó en entrar en conflicto con otras fuerzas del priismo local, lo cual se reflejó en la pérdida de votos para el partido, además del desgaste de los hilos de control corporativo de sus bases sociales; por otro lado, la formación y operación de una especie de frente conservador yucateco, compuesto por el PAN, el *Diario de Yucatán* y distintas agrupaciones de carácter cívico, particularmente el Frente Cívico Familiar.²⁸

Cuadro 2.2

Comparativo de resultados electorales entre el PRI y el PAN, 1990-1994				
Año	PAN	%	PRI	%
1990	99,032	29.9	212,095	64
1991	131,809	36	226,258	61.8
1993	190,176	37.5	300,938	59.8
1994	200,673	40.9	266,508	54.3

FUENTE: Instituto Electoral del Estado de Yucatán. Elecciones de diputados federales y locales.

En el cuadro anterior se muestra cómo de 1990 a 1994 el PAN avanzó 11 puntos porcentuales y un poco más de cien mil votos. Por el contrario, el PRI vio decrecer su votación en casi los mismos puntos porcentuales que aumentó el PAN, es decir, un poco más de 10%. En términos de votación absoluta, el Revolucionario Institucional decreció en algo más de 50 mil votos.

Una vez terminado su periodo de interino, Cervera Pacheco es nombrado secretario de la Reforma Agraria durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), posición desde la cual comienza a fraguar, por medio de descalificaciones por los malos resultados del PRI en la entidad, su regreso a posiciones importantes dentro del estado, teniendo como principal actor e interlocutor a Dulce María Sauri Riancho, interina en el gobierno de 1991 a 1994.

El triunfo del PAN en la capital originó una agudización de los conflictos y enfrentamientos entre los grupos priistas. La camarilla encabezada por Víctor Cervera presionó hasta alcanzar la renuncia de Víctor Manzanilla Schaffer, lo que dio lugar al interinato de Dulce María Sauri de 1991 a 1994. Ésta no pudo obtener la fuerza necesaria para actuar de manera independiente del gran cacique, por lo que la sombra del Secretario de la Reforma Agraria estuvo presente durante todo el interinato.²⁹

Una vez terminada la segunda parte del interinato, que encabezó Federico Granja Ricalde, y haber propiciado una reforma constitucional, con apoyo, otra vez, de la mayoría priista en el Congreso y, por supuesto, de los apoyos políticos del centro, para empatar las elecciones federales con las locales, en 1995 es electo gobernador, y consigue lo que el panista Benito Rosel calificaría como “su traje a la medida”.

2.3 LAS CARACTERÍSTICAS DE LIDERAZGO EN LAS ENTIDADES

Tabasco

La vida política tabasqueña se caracteriza, por lo menos a partir de 1988, por una alta conflictividad electoral. Este hecho tiene su origen, principalmente, por la división interna que se produjo en el PRI. Pero, ¿qué hechos fueron los que llevaron al partido a dividirse? Esta es la cuestión principal en que se centra este apartado, en el que describiré las características del liderazgo en la entidad.

Para ello es necesario describir un escenario que abarcaría gran parte de los años veinte, ya que fue entonces cuando, bajo la presidencia de Tomás Garrido (1923-1927), se determinó gran parte de lo que sería la vida política de la entidad, y porque en esa época se construyeron las relaciones clientelares más importantes y duraderas entre el gobernador y los miembros de las asociaciones agrícolas, en especial los cacaoteros y los plataneros las que, por razones de tiempo, no se abordarán.

Es también importante señalar que no se toma como punto de arranque el periodo de Carlos Madrazo 1959-1964, ya que si bien en él no se vislumbraba, por lo menos en los archivos, la conformación clara de algunas relaciones de poder entre la elite política, sí cambiaron los actores con los que se establecían las negociaciones.

En la década de los setenta comienza a aparecer en la entidad la importancia de las zonas petroleras, con lo que la intervención del centro de vuelve cada vez más representativa, tanto en lo económico como en lo social. Posteriormente, la década de los ochenta experimenta dos realidades importantes: la primera se refiere al resquebrajamiento importante en las filas del partido oficial,³⁰ y la segunda, al surgimiento de una coalición que intenta sustituir a los cuadros de poder existentes en la entidad.

Sobre el segundo punto, el de los grupos políticos, es importante señalar que los cuadros 2.3 y 2.4 establecen el número de *camarillas* formadas y los espacios de dominio que poseen en la administración pública de la entidad, los cuales guardan una relación directa con la estructura del PRI estatal. Además, solamente se consideran quienes han ocupado más de tres cargos, lo que sería un indicativo de su adscripción al grupo gobernante.

Hablaríamos entonces de tres grupos políticos (véanse los cuadros 2.3 y 2.4): el primero, articulado durante los gobiernos de Trujillo García (1971-1976) y Rovirosa Wade (1976-1982) y que en 1988 trata de rearticular el gobernador Neme Castillo; el segundo, que se inicia con González Pedrero (1982-1988) y termina en conflicto en 1988, cuando provoca la salida de muchos de los personajes priistas que llegaron a las filas del FDN.

El tercer grupo político, que tiene sus inicios cuando Roberto Madrazo llega a la dirigencia del Comité Directivo Estatal (CDE) del PRI en 1988 y que se fortalece cuando aquél regresa al cargo en 1993 y logra su postulación a la gubernatura del estado. Dentro de este grupo podemos identificar a Víctor Manuel Barceló, Manuel Andrade Díaz (diputado local, dirigente estatal y candidato triunfador a quien el TEPJF le anuló el triunfo en las elecciones de 2000), Enrique Priego Oropeza, Adán Augusto López Hernández y Adalberto Tito Manzur³¹ –socio en la producción de plátano de Madrazo–, quienes fueron actores importantes en el conflicto actual de la entidad. Asimismo, podemos encontrar, dentro de esta coalición, a importantes empresarios del estado como el propio Cabal Peniche, entre otros.

Es importante señalar que, en el caso de la coalición de Roberto Madrazo, no solamente intervienen factores del centro en su ascenso al poder –como sería su cercana amistad con Salinas de Gortari–, sino también inciden ciertos factores internos importantes, entre los que destacan las relaciones de poder con los diputadas locales, al ser él quien los eligió para el cargo que ocupan, ya que fue el dirigente estatal priista antes de las elecciones de 1994; sin su apoyo, Madrazo tendría que haber dejado la gubernatura de Tabasco.

De los cuadros siguientes igualmente podemos destacar que no solamente son estos nombres los que integran la lista de funcionarios adheridos a algún grupo político o camarilla, sino que se eligieron funcionarios que tienen más de tres cargos dentro de la administración pública tabasqueña.

Cuadro 2.3

Elite política en Tabasco. Primer Grupo Político		
Nombre	Principales cargos	Año de gestión
Antonio Ocampo Ramírez	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente del CDE del PRI • Presidente del Tribunal de Justicia • Secretario de SECUR 	1965-1966 1971-1974 1983
Arístides Prats Salazar	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la Asociación de Productores de Plátano • Secretario de Gobierno • Diputado local de Teapa 	1968-1972 1971-1976 1985-1988
Juan J. Rodríguez Prats	<ul style="list-style-type: none"> • Primer Vocal de la Asociación de Productores de Cacao • Presidente del CDE del PRI • Secretario de Gobierno • Diputado Federal • Candidato a la gubernatura por el PAN 	1970-1972 1973-1974 1992 1991-1994 1994

Andrés Sánchez Solís	• Diputado local del distrito del Centro	1971-1973
	• Alcalde del municipio del Centro	
	• Diputado local del Centro	1977-1979
	• Diputado federal	1980-1982
	• Secretario general de la Sección 44 del SPTRM	1983-1985
Fausto Méndez Jiménez	• Alcalde de Tacotalpa	1983-1985
	• Presidente del CDE del PRI	1988
	• Secretario de SECUR	1989-1990
	• Dirigente de la Sección 27 del SNTE	1990

FUENTE: Biografía de funcionarios del PRI, Archivo Estatal del PRI y Diario *Por Esto*, de Tabasco. Además, Manuel Cedeño del Olmo, *op. cit.*, pp. 121-124.

Cuadro 2.4

Elite política en Tabasco. Segundo Grupo Político		
Nombre	Principales cargos	Año de gestión
Francisco Peralta Burelo	• Alcalde de Comalcalco	1977-1979
	• Presidente del Tribunal de Justicia	1980-1982
	• Oficial mayor de Gobierno	1983
	• Secretario de SECUR	1983
	• Secretario general de la CROC	
Víctor Manuel López Cruz	• Alcalde de Macuspana	1977-1979
	• Presidente interino del CDE del PRI	Falta dato
	• Diputado Local	1983-1985
Freddy Chable Torrano	• Presidente del CDE del PRI	1986-1988
	• Diputado Local	1983-1985
	• Diputado Federal	1985-1985
Rodolfo Jiménez Damasco	• Presidente del CDE del PRI	1983-1985
	• Alcalde de Jalapa	1983-1985
	• Diputado de Jalapa	1986-1988
	• Diputado Federal	1988-1991
Humberto Mayans Canabal	• Secretario de Obras Públicas	1983-1987
	• Presidente Interino del CDE del PRI	1988
	• Senador	1994-1997
Víctor Manuel Barceló	• Diputado Federal	1991-1994
	• Secretario de Organización del CDE del PRI	Falta dato
	• Secretario General de Gobierno	1996-1999
	• Gobernador Interino	1999-2000

FUENTE: Biografía de funcionarios del PRI, Archivo Estatal del PRI y Diario *Por Esto*, de Tabasco. Además, Manuel Cedeño del Olmo, *op. cit.*, pp. 121-124.

En términos generales, podemos advertir que, a partir de 1985, se desarrollan cuatro procesos importantes en la entidad, 1) el surgimiento de elites políticas con aspiraciones mayores que no respetaban las reglas ya establecidas; 2) una tendencia a la crisis del orden corporativo de los sectores tradicionales del PRI; 3) el surgimiento de una oposición cismática que articula la efervescencia, sobre todo rural, orientada hacia fuera del PRI, y 4) un cambio en las preferencias electorales, sobre todo después de 1988.³²

El surgimiento de elites políticas y sus consecuencias

El desarrollo de las relaciones y actores involucrados en el juego político, que lo mismo tiene que ver con el PRI local que con los cargos dentro de la administración pública, está ligada a la forma en que los grupos se desenvuelven en la política local y a su relación con el centro. Esto es, en dos sexenios, de 1970 a 1976 y de este año a 1982, se compone una coalición alrededor de la figura del gobernador Mario Trujillo García, cuya carrera política se ve fortalecida por la amistad que tiene con el entonces presidente Luis Echeverría, compañero de la universidad; además, su tío fue gobernador entre 1938 y 1942 y tenía lazos de amistad muy fuertes con Carlos Hank González, entonces secretario de Agricultura, esta amistad se consolidó cuando Mario Trujillo fue delegado del CEN del PRI en el Estado de México.

El segundo sexenio es el de Leandro Roviroza Wade, quien cuenta con el apoyo del centro –como lo muestra la asistencia del presidente de la República a su toma de posesión– y se rodea de personajes que ocupan tanto secretarías de Estado como puestos en la administración local, y son ejes del dominio corporativo. En fin, en los dos sexenios destacan Antonio Ocampo presidente del CDE del PRI de 1965 a 1966 y después presidente del Tribunal de Justicia del estado de 1971 a 1974; Ramón Magaña Romero presidente del CDE del PRI, alcalde de Comalcalco, alcalde del Centro de 1971 a 1976; Arístides Prats Salazar, presidente de la Asociación de Productores de Plátano entre 1968 y 1972 y después secretario de Gobierno.³³

En 1982 esta coalición se rompe con la candidatura de González Pedrero, quien no pertenecía a este grupo y comienza a integrar a una serie de políticos que habían quedado al margen de la anterior coalición, como Francisco Peralta Burelo, Humberto Mayanz Canabal, Tomás Yáñez Burelo, entre otros, quienes van de una secretaría de estado a ser magistrados del poder estatal, y de allí a diputados locales o federales, lo cual implica que mantienen una relación importante dentro de las esferas de decisión local.

En este año, 1982, se propicia un alejamiento entre Roviroza Wade –miembro de la primera coalición– y González Pedrero –quien inicia junto con López Obrador la segunda coalición–, al ganar este último la nominación de candidato a la gubernatura, que Roviroza había preparado para su ex secretario de Gobierno, Neme Castillo. El rompimiento final se da cuando el candidato critica en diversos foros de la campaña las obras de infraestructura del gobierno.

Entre 1983 y 1984, González Pedrero fue presionado para retirar de la dirigencia del PRI a López Obrador, principal crítico de la administración de Roviroza, y a otros funcionarios más, por lo que la idea de Pedrero de rearticular una coalición resultó poco exitosa en las filas del PRI y en el sistema político local. Para controlar la coalición que trató de impulsar, puso particular atención, mediante los programas de obras municipales, a los recursos administrados por los presidentes municipales, y de manera simultánea, el gobernador controló la selección de los candidatos a alcalde a través de la consulta directa a las bases; así, poco a poco fueron retirados de la escena política local los intermediarios políticos que pretendían consolidarse.

En ese mismo sentido, los ataques a la coalición de González Pedrero permitieron que López Obrador asumiera una posición beligerante en contra del partido y que, aprovechando la coyuntura política de 1988, se organizara en torno al FDN lo que sería en pocos años la segunda fuerza electoral del estado.

En 1988, Salvador Neme Castillo trata de rearticular la primera coalición, colocando en puestos de la administración pública local a hombres de ese tiempo, pero finalmente termina por descomponer aún más las relaciones entre los grupos políticos. Los casos de nepotismo y corrupción, la desarticulación del PRI local al dividirse las alianzas dentro del partido —en especial en la cuestión del manejo de grupos campesinos y en el sindicalismo abruptamente copado por una corrupta dirección petrolera sindical—, así como en general los problemas de liderazgo corporativo, obligan a que rápidamente pierda eficacia el control de las asociaciones por los actores tradicionales como los cacaoteros. La severa descomposición de las alianzas en la coalición dominante y el no tener en el horizonte una coalición emergente en la que se apoyara el gobernador, también fue importante.

A estos factores se agregan el revanchismo de la coalición abortada de González Pedrero, que intentó suplir a la anterior, el surgimiento del FDN en 1988 y el avance importante del PRD en el plano electoral después de 1989.

Por otra parte, en 1988 comenzaba a surgir una figura que se convertiría en el punto central de la política tabasqueña, Roberto Madrazo, quien sería impuesto en la dirigencia del partido estatal por el entonces dirigente nacional, Manuel Camacho Solís, sin consultar al candidato Neme Castillo.

A Roberto Madrazo no se le conocen nexos ni con González Pedrero ni con Neme Castillo, por lo que podemos inferir que se trataba del surgimiento de una nueva coalición en el estado, que comenzaría a afianzarse en 1992 con la renuncia del gobernador Neme Castillo y la llegada de Gurría Ordóñez, quien más tarde aceptaría que Madrazo dirigiera el priismo local y comenzara así su campaña a la gubernatura.

Un indicador de la descomposición corporativa del PRI en esta entidad es el continuo relevo en los cuadros de mando estatal, que entre los años de 1971 a 1992 registró 15 cambios, la mitad de ellos en condiciones conflictivas provocadas por las decisiones de los gobernadores. De estos relevos, los siete últimos presidentes estatales fungieron en calidad de interinos y el último, Roberto Madrazo, fue postulado a la gubernatura del estado en 1994, luego de haber consolidado una coalición importante que le permitiría asumir el ejecutivo estatal, aun cuando no era usual que quien ocupaba la dirigencia del partido en esa entidad fuera postulado a la candidatura.³⁴

En suma, las deterioradas condiciones del aparato corporativo y la consecuente protesta por las decisiones provenientes de instancias gubernamentales centrales, además del cuestionamiento de las formas de control, que se manifestó en los resultados electorales, implicaron una fractura importante en el sistema político de esta entidad, sobre todo por los constantes enfrentamientos entre quien dirigía el partido y el gobernador en turno, propiciados en parte por la escisión de gran cantidad de cetemistas hacia las elecciones de 1988, lo cual se reflejó en los resultados electorales federales de ese año, cuando el candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo 53,406 votos, esto es, 19,94% de la votación estatal.³⁵

Este tipo de conflictos permitió que una figura como la de Madrazo comenzara a planear su ingreso en la política activa, ya que si bien participaba en cuestiones poco importantes en el partido, mantenía un interés por continuar la carrera política de su padre, Carlos Madrazo, gobernador del estado en la década de los sesenta, quien mantenía una cercana amistad con el mismo Carlos Hank González.³⁶

Yucatán

El surgimiento de elites políticas y sus consecuencias

La situación política de Yucatán actualmente se asemeja mucho más a la que prevalece en los alejados estados del norte, en lo que se refiere al avance importante del PAN en busca de espacios en los procesos electorales. Sin embargo, la entidad había estado rodeada de factores que tienen que ver principalmente con cacicazgos y relaciones clientelares, en las que está presente Víctor Cervera Pacheco.³⁷

Si bien no es difícil establecer las relaciones de poder en la entidad a través de “grupos políticos”, como se hizo al considerar Tabasco, el caso de Yucatán parece estar bastante permeado por la figura de Cervera Pacheco-PRI y sus relaciones con las elites yucatecas, por un lado, y por el PAN, alrededor del cual giran intereses de actores como el *Diario de Yucatán*, considerado como el verdadero eje político e ideológico de la oposición yucateca. En este sentido, este diario ha intentado crear un escenario, que comparte con el CEN del PAN, en el que el estado se convierte en lugar estratégico para conseguir que el avance del panismo local impulse el del ámbito nacional.

En Yucatán, las relaciones de poder están muy lejos y muy cerca de lo observado en Tabasco, ya que si bien las mismas se construyen con base en el PRI local, el espacio en donde se mueve, y desde donde opera los hilos políticos Víctor Cervera Pacheco, es el nacional. Pero al igual que en Tabasco, en la política local interviene el centro de manera importante.

El asunto es cómo manejar en la entidad esos hilos políticos tan útiles para los intereses desde el centro. Pero además, si bien se puede influir desde este nivel, cómo hacer para que otros líderes políticos estén solamente a la deriva. Cervera Pacheco construyó todo un edificio de relaciones cuyo centro de poder lo constituían las relaciones de poder personales que tenía con los presidentes de la República, relaciones que se traducían en miles de votos para el partido en el nivel nacional, además de una férrea disciplina partidaria que giraba en torno a la política del Ejecutivo federal.

Los lazos de amistad tendidos por Cervera se remontan desde el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, pasando por el de López Portillo, el de Miguel de la Madrid y el del mismo Carlos Salinas de Gortari. En todos esos años se comportó como el político disciplinado que recibía órdenes y las acataba. Es por eso que para las elecciones de 1982 cedió su candidatura al general Graciliano Alpuche Pinzón, como “cuota para el ejército”, y recibió como recompensa las facilidades para orquestar una campaña en contra del general y después ocupar la gubernatura interina del estado.³⁸

La amistad con Miguel de la Madrid fue tan cercana que, una vez que Cervera Pacheco llegó a ser gobernador interino en 1982, el entonces presidente de la República ordenó, en 1984, el Programa de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán, con una inversión inicial de 55 millones de pesos.³⁹ De esta forma, le dio el apoyo explícito que el gobernador destituido no había tenido.

Pero además, desde las esferas del poder se le habían dado las facilidades para crear en torno suyo cierto tipo de relaciones, principalmente con los campesinos. En el gobierno del presidente José López Portillo se le hizo líder de la CNC y en 1988 secretario de la Reforma Agraria, desde donde comenzó a planear su regreso entre los años 1990 y 1994, tiempo durante el cual logró por medio de Dulce María Sauri Riancho y por una mayoría en el Congreso, hacer que la constitución estatal se reformara para que quienes no habían

ocupado la gubernatura del estado por la vía de la elección popular, tuvieran la oportunidad de hacerlo.

Apoyado por la dirigente nacional de su partido, María de los Ángeles Moreno, logró la candidatura y ganó las elecciones de 1995 con una ventaja de sólo 18 mil votos sobre el panista Luis Correa Mena. Así logró gobernar el estado seis años más. Los partidos políticos de oposición iniciaron, entonces, una demanda de juicio político en el Congreso de la Unión por violar el principio de “no reelección”, pero el asunto no prosperó en la 57 Legislatura, gracias a que la mayoría simple priista en esa instancia no dejó pasar la propuesta.

Durante su mandato, Cervera es acusado de “cacique”, de desviar recursos públicos, de ejercer control político, de perseguir a la oposición, pero no hay pruebas, sólo dichos. Panistas y perredistas amenazan con probarle todo y ahora sí abrirle un juicio político. Pero su influencia económica y política en el estado es tan importante que se convierte en el botín electoral del PAN, dice Carlos Sobrino Sierra, candidato priista al siguiente periodo.

El escenario político de Cervera Pacheco cambió el 2 de julio, cuando Vicente Fox ganó las elecciones y, por ende, lo obligaron a aceptar una nueva realidad, en la que el PRI ya no tiene la fuerza para negociar. Ahora enfrentaría un problema más, el de desacato a una resolución del TEPJF y a una fuerza electoral más organizada.

En las elecciones de 1994, uno de los elementos que influyeron en el desempeño de las instituciones electorales del estado, y por el cual el proceso electoral se convirtió en tema de debate, fue la sustitución del vocal ejecutivo del Consejo Estatal del IFE. A la voluntad política del gobernador para sustituirlo, siguió la renuncia del funcionario y su separación del cargo. Sin embargo, fue aproximadamente dos meses después de la renuncia que la Vocalía Ejecutiva quedó a cargo del abogado Carlos Herrera Heredia –ex director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán– quien hasta su nombramiento había estado al frente de la presidencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Su condición de funcionario estatal fue protestada por el PRD, ya que manchaba la imparcialidad con la que debían contar las instituciones electorales.⁴⁰

Las denuncias no pararon en ese aspecto. Éstas también se descargaron contra la mala capacitación a los funcionarios de casilla, el ausentismo de los representantes de casilla, la desorganización en la entrega de la paquetería electoral. Hechos que esta vez sí fueron denunciados por el PAN.

Finalmente, las instituciones electorales no han dejado de ser cuestionadas, sobre todo en cuanto a la integración de sus órganos centrales como son el CEE del Instituto Estatal Electoral y el TEE, actores importantes en el desarrollo de los procesos electorales, como se verá más adelante.

2.4 EL SISTEMA DE PARTIDOS

En los sistemas políticos, la importancia que tiene el número de partidos es relevante, ya que es con base en ese número que se puede decir en qué “medida el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con sólo saber cuántos partidos existen estamos alerta al número de posibles corrientes de interacción que intervienen”.⁴¹

En México, este tema ha levantado gran polémica, sobre todo después de la reforma política de 1977, en la que abiertamente el sistema de partidos intentó que las diferentes

fuerzas se registraran y pudieran participar dentro del cauce legal. Los resultados no se hicieron esperar, y después de que en las elecciones para presidente de la República en los años de 1958, 1964 y 1970 solamente hubo dos opciones en la boleta electoral y después en 1976 solamente una, en 1982 hubo siete opciones. Para las elecciones presidenciales de 1988 este número decreció hasta cinco, en parte por la cantidad de partidos que integraron el FDN: PPS, PARM, PMS y PFCRN.

Con el surgimiento del PRD después de las elecciones federales de 1988, el sistema electoral verdaderamente competitivo se concentró en tres fuerzas principalmente: PRI, PAN y PRD, aunque el número de partidos aumentó de siete a nueve en promedio. Estas elecciones de 1988 dejaron entrever la posibilidad de que nuestro sistema político estaría tomando rumbo, en el nivel local, hacia dos tipos de sistemas de partidos: uno bipartidista y otro tripartidista, encabezados por las tres fuerzas políticas anteriores (véase el cuadro 2.5).

Cuadro 2.5

Estado	Comparativo de los estados con mayor presencia de los partidos políticos, 1988/1994					
	PAN		PRI		PRD	
	1988	1994	1988/FDN	1994	1988	1994
Aguascalientes	28	34	50	47	19	9
Baja California	24	37	37	50	37	7
Baja California Sur	19	33	54	56	26	7
Campeche	12	19	71	55	16	21
Coahuila	15	31	55	49	30	13
Colima	15	31	48	52	36	12
Chiapas	3	13	90	48	6	34
Chihuahua	38	28	55	60	7	6
Distrito Federal	22	27	28	43	49	21
Durango	17	28	64	52	19	10
Guanajuato	30	31	44	55	22	9
Guerrero	2	10	61	50	36	34
Hidalgo	6	18	65	61	28	16
Jalisco	31	43	43	45	24	7
México	16	26	30	48	51	19
Michoacán	10	16	23	45	64	35
Morelos	7	23	35	51	58	20
Nayarit	6	28	57	58	37	17
Nuevo León	24	41	72	49	4	3
Oaxaca	5	13	64	52	30	29
Puebla	10	26	72	54	18	15
Querétaro	19	33	63	57	16	6
Quintana Roo	10	31	66	54	24	12
San Luis Potosí	21	26	68	59	9	10
Sinaloa	32	31	51	52	17	14
Sonora	21	39	69	43	10	13
Tabasco	5	8	74	57	20	33
Tamaulipas	10	27	59	47	30	19
Tlaxcala	6	25	60	54	31	16
Veracruz	5	17	63	53	31	24
Yucatán	31	42	67	53	2	3
Zacatecas	11	23	66	61	22	9

NOTA: Se tomaron las elecciones presidenciales, ya que solamente en ellas se ven reflejadas las tendencias electorales por partido en cada uno de los estados, que en términos generales se conservan.

Los recuadros con color indican la existencia de tripartidismo. Éste se determinó siempre y cuando la segunda fuerza electoral no triplicara el porcentaje obtenido por la tercera fuerza en las elecciones de 1994.

FUENTE: Instituto Federal Electoral.

Del cuadro anterior se desprende que 12 estados cuentan con un sistema bipartidista y 20 con uno tripartidista. Ciertamente es que con las elecciones de 2000 algunos estados se salen de esta tipología e ingresan cada vez en mayor número al sistema tripartidista. En este caso, algunas veces parece difícil identificarlos ya que se han producido alianzas entre el PAN y el PRD, pero para los casos que nos ocupan, Tabasco y Yucatán, el sistema se mantiene dentro de la tendencia bipartidista.

Sistema de partidos en Tabasco

Hasta 1988 el sistema de partidos en Tabasco no ofrece un pasado de competencia o conflicto como el que se muestra en el estado de Yucatán, donde el PAN, si bien se ha mantenido lejos de los porcentajes del PRI, ha tenido importante presencia desde fines de la década de los sesenta, en términos de representar una oposición constante.

Por el contrario, la aparición de una oposición capaz de pelear competitivamente por los puestos de elección popular se da a raíz de un hecho importante en la vida política nacional como fue la creación del FDN y las posteriores elecciones federales de 1988. Esto se conjugó con el debilitamiento en las relaciones corporativas del estado y la división interna dentro del partido en el nivel local, traducidas en la lucha por el poder de los diferentes grupos de los que hemos hablado.

El espectro de relaciones de poder, que con anterioridad ofreciera el PRI, permitía lo mismo la negociación de intereses que la movilidad de los cargos de elección popular, sin embargo, parece claro aquí, como en otras entidades, que existe una subordinación de la estructura partidista al gobernador.

Durante la década de los ochenta existía en Tabasco una tendencia hacia el privilegio del sistema de partido hegemónico, como parecía que estaba sucediendo en Yucatán, en donde el bipartidismo PRI-PAN en ocasiones no era tal, sobre todo porque la capital del estado era el único lugar de donde Acción Nacional obtenía la mayoría de votos. Es por eso que, hasta antes de 1988, podíamos considerar a Tabasco una entidad en la que predominaba el tipo de sistema de partido hegemónico. Por ejemplo, en 1982 la segunda fuerza electoral del estado, el PAN, obtuvo 11,987 votos, y el PRI, 298,086; en 1985, el PAN consiguió 7,423 votos, y el PRI, 274,386 votos.⁴²

En 1988 esta tendencia y los procesos electorales en la entidad toman otra vertiente. Acción Nacional deja de ser la segunda fuerza electoral, y la entidad y los partidos políticos de oposición, excepto el PAN, se vuelcan hacia el candidato del FDN⁴³ —el PDM postuló a Miguel Castillo quien consiguió 1,229 votos—, quien logra porcentajes de votación superiores a los 30 puntos porcentuales y obtiene un total de 56,015 votos en las elecciones para gobernador.

Este logro de la oposición se debe, entre otras cosas, tanto a la creación de un frente opositor bastante amplio como a la división priista en el estado, que posibilitó la candidatura de ex priistas a cargos de elección popular, aglutinados en torno al PRD. En pocos años se

cambió la estructura partidaria de la entidad, que se colocó dentro de los estados que en la década de los noventa presumiblemente estarían dejando el viejo sistema de partidos y acercándose a que la oposición pudiera lograr el control político. Es decir, Tabasco dejó de ser un estado con hegemonía priista, primero por la tendencia de conflictos no resueltos dentro del PRI local; segundo, por una oposición surgida en su interior e incubada desde los años ochenta, y, tercero, por la irrupción del PRD, apoyado por el sindicato petrolero, que se inclinó por la candidatura de Cárdenas y produjo una especie de cascada en aquellas entidades donde la actividad económica importante era el petróleo. Este partido impactó más en esta entidad que en otros lugares del país, sin contar el Distrito Federal, porque se atomizaron conflictos que no habían sido resueltos en la entidad, además de la influencia y el apoyo dado por el sindicato petrolero a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas.

Entre 1988 y 1997, el comportamiento electoral de la entidad dio lugar al logro de mayores espacios por el PRD. Si bien este partido conseguía triunfos importantes y alimentaba su cuerpo organizativo con base en la lucha social de sus corrientes políticas, también esos triunfos eran producto de un retroceso electoral tanto de la primera fuerza política como de la tercera⁴⁴ (véase el cuadro 2.6).

Cuadro 2.6

Comparativo de resultados electorales locales. Elección de gobernador 1994-1997						
Entidad	1994			1997		
	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD
Tabasco	7.8%	57.6%	33.7%	2.5%	51.9%	39.2%

FUENTE: Comisión Estatal Electoral, elecciones locales de 1994 y 1997.

El PAN, por su parte, no ha logrado aumentar sus porcentajes de votación. Los mismos resultados para gobernador en 1994 lo dejan claro, ya que mientras el PRD obtuvo 33.7%, Acción Nacional apenas logró 7.8%, frente a 57.6% que alcanzó el PRI. En las siguientes elecciones de 1997, el PRI perdió un poco más de seis puntos porcentuales y, por el contrario, el PRD aumentó casi el mismo número. En este par de elecciones se observa, también, la disminución de los porcentajes por parte de Acción Nacional, lo que confirma que la entidad se convertía en un sistema bipartidista.⁴⁵

Con respecto a las elecciones del nivel municipal, y en esas mismas dos elecciones también podemos ver un avance del PRD en las preferencias electorales (véase el cuadro 2.7).

Cuadro 2.7

Resultados electorales de las elecciones de 1994 y 1997 en Tabasco				
Municipio	1994		1997	
	PRI	PRD	PRI	PRD
Centro	62.8	29.0	49.3	42.1
Balancán	69.0	19.2	45.4	23.3
Cárdenas	47.0	48.6	50.3	44.5
Centla	55.2	41.0	48.7	37.3
Comalcalco	56.4	39.1	52.1	44.0

Cunduacán	53.2	40.8	50.0	45.0
E. Zapata	67.3	28.5	52.1	43.4
Huimanguillo	53.1	42.2	50.4	43.1
Jalapa	72.5	22.4	53.3	40.6
Jalpa de M.	44.0	52.0	51.8	43.4
Jonuta	54.0	26.1	51.3	33.5
Macuspana	50.8	43.3	52.4	41.6
Nacajuca	49.2	45.2	51.5	37.8
Paraíso	52.7	43.8	53.7	43.3
Tacotalpa	62.9	30.6	49.5	43.4
Teapa	53.3	39.3	47.4	43.1
Tenosique	69.5	21.4	73.1	18.6

FUENTE: Consejo Estatal Electoral.

En esta entidad existen también otros partidos, como el Partido Comunista Mexicano, el Partido del Trabajo, el Partido Socialista Unificado de México o el Partido Socialista de México, con los cuales el PRD ha intentado llevar a cabo alianzas con el objeto de conseguir más apoyo electoral. Sin embargo, su participación electoral se limita a que en algunos años participan en los procesos, y luego, por no conseguir el porcentaje requerido, se les retira su registro. Para la siguiente elección vuelven a conseguirlo, y en muy pocas ocasiones logran conservarlo.

Pero el asunto no queda sólo allí, sino que la conformación de este sistema bipartidista tabasqueño también lo determinan dos factores principales: uno es la ciudadanía, que al no tener clara la posición de los partidos pequeños con respecto a la situación del estado y sus problemas, no vota por ellos; el otro es muy claro, y se desprende de la captación del voto tan alta que consiguen partidos como el PRI y el PRD.

Sistema de partidos en Yucatán

El sistema partidista de Yucatán se puede clasificar como bipartidista, porque los partidos políticos PAN y PRI dominan las preferencia electorales. También existen otras fuerzas electorales en el estado como el Partido del Trabajo (PT) y, por supuesto, el PRD, sólo que estas fuerzas aún no alcanzan la importancia que tienen en otras entidades del país.

El PAN ha mantenido desde 1970 una votación más o menos estable en la ciudad de Mérida, y no es sino en 1988 cuando los conflictos electorales se agudizan, ya que ese año el PAN recupera la capital del estado.

En Yucatán, al contrario de Tabasco, el PRI ha mostrado capacidad para conservar y en ocasiones aumentar los resultados electorales, principalmente en las zonas rurales del estado, por lo menos hasta 1994. Sin embargo, la zona urbana como Mérida enfrenta una progresiva competencia electoral, como lo muestran los cuadros 2.8 y 2.9.

Cuadro 2.8

Comparativo de resultados electorales del PRI y el PAN Diputados de mayoría 1988-1994		
Distrito I. Mérida	PAN	PRI
1988	53,713	32,379
1994	100,608	74,088

FUENTE: Instituto Electoral del Estado de Yucatán, Elecciones de diputados federales.

Cuadro 2.9

Comparativo de resultados electorales del PRI y el PAN Presidencia municipal de Mérida, 1993 y 1995						
Distrito I. Mérida	PAN	%	PRI	%	PRD	%
1993	106,647	45.73	108,824	46.66	768	0.33
1995	125,692	59.07	76,617	36.01	4,081	1.92

FUENTE: Instituto Electoral del Estado de Yucatán.

Con respecto a la alcaldía de Mérida, los resultados electorales dejan ver que el PAN sigue teniendo gran presencia, y que además aumentó el número de votos con respecto al PRI en 1995. Las elecciones tan cerradas de 1993 propiciaron que los resultados electorales fueran impugnados y el triunfo, que había sido otorgado a Orlando Paredes Lara, se le cediera a Luis Correa Mena.

En estas elecciones, como se observa, la tercera fuerza electoral quedó muy atrás, demostrando con ello que el sistema bipartidista en la entidad es cada vez más pronunciado, aunque el PRD siga teniendo gran actividad política en el estado, en busca de asentarse políticamente en la entidad.

Las elecciones de 1993 y 1995 confirmaron que las tendencias electorales del PAN no solamente se estaban concentrando en la capital del estado, sino que cada vez se diversificaban más entre las zonas rural y urbana. Si bien en 1988 el 72% de su votación fue de Mérida, lo fue en 1991 el 62% y 56% en 1993, en 1994 sólo fue del 50%.⁴⁶ Estos resultados eran, a la postre, un antecedente de los siguientes resultados electorales, donde el PAN estarían en posibilidades de ganar la gubernatura, como lo hizo en 2001.

El resto de los partidos políticos, como el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se han mantenido lejos de conseguir buenos resultados. Solamente el PRD ha destacado, y su mayor votación en el periodo de 1988 a 1995 la obtuvo para las elecciones presidenciales en la entidad con 3.29 por ciento.

Sin embargo, podemos decir que las expectativas electorales del PRD van desde el mediano al largo plazo, principalmente por el acentuado bipartidismo que existe en la entidad, compuesto por el PRI y el PAN. Además, porque la fuerza electoral de partidos políticos como el PT y el PVEM radica en la capital del estado, indicativo de que su presencia en el nivel local es muy poca.

Por ejemplo, el PT obtuvo 3,700 votos en las elecciones para presidente de la República –abajo de 1% de la votación estatal–, lo cual lo ubicó por encima de cinco partidos más. De este 1%, procede de Mérida 60 por ciento.

Finalmente, el conjunto de los resultados electorales muestran un periodo en el que se

pasó de un sistema de partido hegemónico a otro de tipo bipartidista, en el que diferentes fuerzas han logrado consolidarse junto al PRI, convirtiendo a las entidades en sistemas plurales, donde la competitividad electoral es cada vez más marcada.

En este mismo sentido, el pluralismo que en el nivel federal se refleja en la alta competitividad de fuerzas políticas como PRI, PAN, PRD, PVEM y PT, en el nivel local podemos clasificarlo como pluralismo limitado, ya que en los estados se apunta hacia bipartidismos regionales y locales diferenciados, en parte provocados por el carácter excluyente del mismo sistema de partidos.

Ahora bien, la importancia que tiene la competencia electoral y el sistema de partidos en cada una de las entidades federativas se ve mermada por la intromisión del gobierno del estado en la composición de las instituciones electorales y, por lo tanto, en su control.

Es necesario apuntar que debido a este control que mantiene el ejecutivo estatal sobre las diferentes instituciones electorales como el Instituto Estatal Electoral (IEE) y el TEE, se conservan en estas entidades candados en la ley para privilegiar la intromisión del ejecutivo estatal en las instancias que organizan y califican los procesos electorales, como se verá más adelante, características que impiden que se pase a una etapa de autonomía de tales órganos, la que los llevaría a su consolidación.

2.5 LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN TABASCO Y YUCATÁN

2.5.1 El Impacto de las reformas federales en los estados de Tabasco y Yucatán

La Comisión Estatal Electoral

En 1977, cuando se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas y adiciones a la Constitución, dentro de las que se establecía que se debía incluir en las legislaturas locales a los diputados de minoría y a los de representación proporcional, las entidades llevaron a cabo modificaciones a sus códigos electorales locales.⁴⁷ El cambio no quedó sólo en ese aspecto, ya que si bien la disposición constitucional se refería solamente a la incorporación de los diputados de representación proporcional en las entidades, muchas de ellas hicieron otro tipo de modificaciones a sus constituciones y leyes electorales, como fueron las referentes al registro de los partidos políticos, las legislaturas estatales, los ayuntamientos, la calificación de las elecciones y los organismos político-electorales.⁴⁸

En cuanto a la composición de los organismos político-electorales en el nivel estatal, como la Comisión Estatal Electoral (CEE), la reglamentación electoral solamente repitió la forma de integración establecida en la LFOPPE, en la cual se observa, entre otras cosas, la notable injerencia del Ejecutivo estatal en la conformación de los órganos.

En Tabasco, por ejemplo, el Consejo Estatal Electoral se integraba con un presidente, que era el secretario general de Gobierno; dos comisionados del poder legislativo; un comisionado por cada partido político registrado; un notario público designado por la propia comisión, quien fungía como secretario de la misma, y el director del Registro Estatal de Electores. En 1991, y una vez aprobadas las reformas electorales que dieron cabida al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los consejeros magistrados de este mismo estado eran propuestos por el ejecutivo estatal con la aprobación de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados de la entidad. Es decir,

las reformas posteriores no cambiaron sustancialmente la forma de integración de los órganos, sobre todo en lo que se refiere a la injerencia del gobernador en su composición; más bien se concretaron a repetir muy generalmente lo que se dictaba en el nivel federal, es decir, se crearon los consejeros magistrados de 1989-1990, los consejeros ciudadanos de 1994 y los consejeros electorales de 1996 (excepto en Yucatán). Asimismo, se retiró al ejecutivo estatal del CEE y se dispuso que solamente los consejeros ciudadanos tuvieran voz y voto, no así el resto de los representantes, quienes acudían al órgano sólo con voz, de acuerdo con las reformas de 1994.

El punto importante radica en que, si bien los procedimientos para el nombramiento de los consejeros (magistrados, ciudadanos y electorales), se diseñó de acuerdo con la reglamentación federal –en la que habíamos advertido una secuencia importante en la consolidación de estas instituciones electorales–, lo cierto es que en el nivel local se intentó que dichas instituciones quedaran diseñadas para seguir siendo manejadas por el gobernador del estado y continuaran preservando el control de los procesos político-electorales, como se establece más adelante.

Por ahora, es importante señalar que la autonomía que debe tener esta institución con respecto al gobierno estatal no se ha logrado totalmente, como sí se consiguió con el ejecutivo federal. Si bien las reformas a los códigos electorales de Tabasco y Yucatán⁴⁹ han respondido a los criterios dictados en las modificaciones federales, éstas no han conseguido sin embargo ajustarse a los criterios de autonomía, que más adelante se detallan, necesarios para que este tipo de instituciones se desliguen definitivamente de la influencia de los gobernadores.

Este tipo de entidades de la república necesitan que los actores políticos, en el momento de construir instituciones, les otorguen criterios importantes de autonomía política, financiera, jurídica y administrativa. Además, necesitan que los actores políticos confíen en que esas instituciones darán resultados confiables y serán imparciales en el momento de vigilar y calificar las elecciones. Si bien los dos momentos son importantes para el desarrollo democrático de las instituciones, el establecer una serie de contrapesos al ejecutivo estatal y quitarle ciertas prerrogativas a la hora de la designación de las autoridades es parte importante de su construcción.

Para el caso de la autonomía de los órganos electorales, es necesario distinguir cuatro grados de la misma, que se desprenden del análisis de los códigos electorales en las fechas ya señaladas:⁵⁰

La autonomía política se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano, y a que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia. Ahora bien, para revisar el concepto de autonomía política es necesario considerar los siguientes factores: forma de designación de los consejeros electorales, participación del ejecutivo en el proceso de designación, siendo este último de trascendencia si encuentra su fundamento en los textos constitucionales. Si se reúnen esos factores, estamos en presencia de un órgano con autonomía.

La autonomía financiera garantiza la independencia económica del órgano. Ésta será plena cuando el órgano electoral no sólo apruebe su presupuesto y las formas de distribuir sus recursos, sino que exista un porcentaje presupuestal en el nivel constitucional para las autoridades electorales.

La autonomía jurídica implica la capacidad del órgano electoral para autodeterminarse reglamentariamente. Esto es, cuando tiene atribuciones de expedir su reglamentación interna, la facultad de iniciar leyes en el ámbito de su competencia, y la de erigirse en un órgano de competencia de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores.

Por último, la autonomía administrativa, que consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de su organización interna, así como los de los organismos electorales que están a su cargo. Es autónomo cuando tiene amplias facultades de administración de sus recursos materiales y humanos.

Conformación de los organismos político-electorales de acuerdo con los grados de autonomía y año de aprobación de la reforma

De acuerdo con la legislación electoral, los organismos político-electorales son aquellos que tienen la responsabilidad de la preparación, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales.

Con las reformas de 1977 que se dieron en el nivel federal, muchos estados de la República modificaron sus legislaciones para adecuarlas al marco general. Sin embargo, después de casi dos décadas de cambios podemos afirmar que la estructura y el funcionamiento de estas instituciones continúan siendo, en términos generales, prácticamente iguales. Es decir, su integración y su funcionamiento responden a la efectividad del control que el gobierno del estado tiene en los distintos procesos electorales.

Además, este control se ve reflejado en las mismas disposiciones legales, ya que el Ejecutivo estatal interviene de manera importante en la designación de los responsables de las tareas electorales, lo cual no es más que el resultado del proceso de centralización de los órganos electorales que viene desde 1946.

Consejeros ciudadanos⁵¹ del Consejo Electoral del Estado de Yucatán

La historia de la conformación del Consejo Electoral es importante, pues demuestra que en su construcción siempre estuvo presente el gobernador del estado. Ahora bien, si en las legislaciones de 1977 y 1993 no se establecen los grados de autonomía (véase el cuadro 2.10), como se hace para la reforma de 1994, se debe principalmente a que no es necesaria esta aclaración, ya que se establece desde un inicio que quien dirige y preside la institución es el representante del Ejecutivo estatal.

El mismo gobernador goza de amplias facultades, sobre todo en el nombramiento de los consejeros magistrados, quienes son el fiel de la balanza; es el gobierno del estado el que le proporciona los recursos necesarios para su desempeño y es el director de la misma institución quien propone y nombra a los directores de cada una de las áreas, además es quien en términos jurídicos representa al instituto electoral del estado.

Con la reforma de 1994, fue necesario el señalamiento de cada uno de los grados de autonomía (política, financiera, jurídica y administrativa), ya que en ese año no se establece claramente que el Ejecutivo estatal, a pesar de habersele excluido del órgano central, dejaría de intervenir en los asuntos del consejo estatal.⁵²

Cuadro 2.10

Cuadro comparativo de los códigos electorales / Yucatán. Institución político-electoral						
Organismos político-electorales	Yucatán					
	1977	1993	1994 Autonomía			
			Política	Financiera	Jurídica	Administrativa
Comisión Estatal Electoral (1977)	Un presidente, designado por el Ejecutivo estatal;	Un presidente designado por el ejecutivo estatal,	<i>Autonomía parcial</i>	<i>Autonomía plena</i>	<i>Autonomía plena</i>	<i>Autonomía plena</i>
Consejo Electoral (1993 y 1994)	un secretario, que será un notario público designado por la Comisión; un vocal designado por el poder legislativo; un comisionado de cada uno de los partidos políticos registrados.	siete consejeros magistrados aprobados por las dos terceras partes de la Cámara, a propuesta del gobernador del estado. Representantes de los partidos políticos, de acuerdo con la votación de la última elección, y cuatro representantes del poder legislativo.	Organismo político autónomo. El Consejo Electoral es el órgano superior.	Aprueba anualmente el proyecto de presupuesto.	Vigila el cumplimiento de las disposiciones, aprueba el reglamento interior y desahoga las dudas sobre interpretación.	Tiene facultades para designar al personal.

FUENTE: Códigos electorales estatales de los años referidos.

Con las reformas que se dieron en el nivel federal en 1994, con las que aparecía la figura de los consejeros ciudadanos dentro del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), sustituyendo la del consejero magistrado, la legislación yucateca se reformó en este sentido y otorgó mayores atribuciones a los ciudadanos, tanto en la integración de los organismos electorales como en su toma de decisiones. Además, se excluyó del seno del Consejo al representante del gobierno.⁵³

Las modificaciones al Código Electoral se aprobaron el 15 de diciembre de 1994, y respecto a la figura de los consejeros ciudadanos destacaron tres aspectos: 1) se eliminó de la prerrogativa del Ejecutivo estatal de designarlos; 2) bajo su responsabilidad quedó la organización del proceso electoral, tarea que compartía con el gobierno estatal, y 3) en el seno del Consejo Electoral los consejeros ciudadanos eran los únicos que tenían voz y voto, por lo que ellos mismos nombraban a su presidente y a su secretario técnico, este último a propuesta de los partidos políticos.

Esta reforma estableció que los consejeros ciudadanos ocuparían el cargo por una elección de gobernador, por lo que ellos llevarían a cabo el siguiente proceso electoral de 1995 y serían removidos un año antes de la siguiente elección, programada para mayo de 2001.

El nombramiento de estos consejeros que integraron el IEE se hizo mediante propuesta de las organizaciones sociales y de los partidos políticos registrados ante el IEE. Dicha propuesta se realizó ante el Congreso del estado, y cada una de las organizaciones propuso hasta tres candidatos. A su vez, el Congreso del estado turnó la totalidad a la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, la cual formuló la lista con los nombres de las personas que cumplían los requisitos, y en

sesión plenaria eligió, en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los diputados presentes, a los siete consejeros ciudadanos propietarios y a siete consejeros suplentes.⁵⁴

Sin embargo, la reforma no fue vista positivamente. Los partidos políticos de oposición y las organizaciones sociales criticaron las modificaciones al nuevo código por varias razones importantes, con lo cual era difícil confiar en las nuevas autoridades electorales: primero, la forma como se llevaron a cabo las negociaciones de la reforma, en la cual el PRI y el PAN llegaron a acuerdos que los beneficiaban, esto es, a cambio de que Acción Nacional aprobara las modificaciones, el PRI concedió una nueva redistribución que aumentaba los distritos electorales para la capital, Mérida, que pasaban de uno a cuatro –el asunto era que esta ciudad siempre se había caracterizado por ser altamente panista, y con ello el partido ganaría en representación–. Segundo, se argumentaba que si bien eran las organizaciones sociales y los partidos políticos los que proponían a los consejeros, la Comisión de Gobernación del Congreso, de mayoría priista, tenía la última palabra sobre quiénes eran los nominados para ocupar el cargo; tercero, que la calificación última de las elecciones quedaba en manos del Tribunal Electoral, cuyos magistrados eran parte del Tribunal Superior de Justicia, organismo que por su composición se veía altamente influido por el gobernador del estado, como se observará en el apartado sobre el Tribunal Estatal Electoral.

Con respecto a la composición de la Comisión de Gobernación y su relevancia en cuanto a la nominación de los candidatos a integrar el Consejo, la misma era de mayoría priista, y la elección de los candidatos, una vez turnadas las propuestas a esta Comisión, se hacía por mayoría, por lo que muchas de las personas que fueron propuestas para ocupar el cargo fueron desechadas, aunque varias cumplieran con todos los requisitos. El objetivo era crear una instancia que defendiera los intereses del PRI en la entidad.⁵⁵

Más aún, la Constitución del estado estableció que se requerían las cuatro quintas partes de los diputados presentes en el Congreso para nombrar a los consejeros ciudadanos, y, paralelamente a esta disposición, los partidos políticos tenían derecho a que se les reconocieran hasta 18 diputados de un total de 25, sumando los electos por mayoría relativa (MR) y de representación proporcional (RP).⁵⁶ Es decir, ningún partido por sí sólo podía modificar la Constitución del estado, por lo que necesitaba diputados de otros partidos para llevarla a cabo.

Con esta medida, la legislación yucateca parecía que colocaba un contrapeso a las decisiones del Ejecutivo estatal, como ya había sucedido en el nivel federal, pero el asunto no fue así, ya que la ley contenía un candado importante con el cual el Ejecutivo estatal mantenía la prerrogativa de decidir quién ocuparía esos cargos. Este dispositivo que contenía la ley se refería a que si bien los partidos políticos pueden proponer a los consejeros, lo mismo pueden hacer las organizaciones sociales, las que finalmente, en el momento de integrar el Consejo Estatal Electoral para las elecciones de 1995, rompieron la neutralidad en la composición, ya que sus propuestas fueron favorables al partido oficial. Es decir, “de los siete consejeros ciudadanos que integraron el Consejo Estatal, el PRI logró colocar cuatro candidatos (dos de los cuales fueron propuesta de las organizaciones sociales afines al partido oficial), el PAN a dos y el PRD a uno, por lo que ya no se pudo establecer un consejo ciudadano, sino partidista”.⁵⁷

De la lista aprobada por el PRI en el Congreso, se destaca que el perfil no es del todo imparcial, con lo que se estaría recogiendo una de las preocupaciones de los partidos políticos de oposición, que detonaría el conflicto electoral de 2000 (véase el cuadro 2.11).

Cuadro 2.11

Perfil de tres de los cuatro consejeros ciudadanos afines al PRI para el periodo 1994-2000	
Nombre del consejero ciudadano	Biografía / Cargos
Abogada Elena del Rosario Castillo Castillo	<ul style="list-style-type: none"> • Ex señorita Yucatán. • Directora del Registro Civil del Estado. • Propuesta por el PRI y electa por mayoría para ocupar la Presidencia del Consejo Estatal Electoral.
Licenciado Gabriel Zapata Bello	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionario menor en la administración de Cervera casi al finalizar su periodo de interinato. • Ligado a Víctor Cervera Pacheco por un parentesco ritual: "ahijado".
Licenciado Ariel Avilés Marín	<ul style="list-style-type: none"> • Hermano del director del DIF en Yucatán, José Avilés M., cercano colaborador de Cervera Pacheco. • Presidente del Consejo Estatal Electoral para las elecciones de 1998.

FUENTE: *Diario de Yucatán*. Revisión del 1 al 31 de mayo y del 1 al 15 de junio de 1995.

Después de las elecciones, el PAN y el PRD comenzaron a tratar de demostrar que había habido fraude y que se conformó una estructura paralela a la del Consejo Estatal Electoral –orquestada por la presidenta–, que se puso en marcha el día de las elecciones, teniendo como clave de sus funciones la suplantación ilegal de los funcionarios, principalmente los representantes de las mesas de casilla.⁵⁸

La agencia de noticias APRO publicó unas conversaciones grabadas entre Elena del Castillo y el secretario de Gobierno Estatal, López Soberanis, en las que ambos comentaban que “no se podía implantar el programa de digitalización de las actas de escrutinio porque el candidato [Cervera Pacheco] se niega”.⁵⁹

Pero en los lugares en que no se dio este fenómeno, jugó otro mecanismo importante que los mismos partidos no previeron al integrar el Consejo Estatal Electoral de esa forma, y es que, al aprobar la ley, otorgaron al Consejo facultades para nombrar a los coordinadores del Comité Técnico Electoral, presidido por el secretario técnico del Consejo Estatal Electoral, figura en la que recae el mayor peso de la preparación de las elecciones.⁶⁰

Con esta estructura, la oposición denunció la subordinación de los funcionarios del Comité Técnico Electoral a las autoridades estatales y al grupo del candidato priista Víctor Cervera Pacheco.⁶¹ Asimismo, todas las protestas de la oposición, en particular las presentadas por Acción Nacional, fueron desatendidas.

Sobre el secretario técnico del Consejo Estatal Electoral, Gabriel Zapata Bello, el Frente Cívico Familiar, el Grupo Indignación y Mujeres de Yucatán por la Democracia, organismos no gubernamentales de carácter cívico, con amplia experiencia en la observación y calificación de las elecciones, denunciaron “su preponderancia sobre el Comité Técnico para elegir y seleccionar a los funcionarios de casilla”. Además, señalaron la falta de comunicación entre los consejos distritales y municipales, así como los problemas económicos que enfrentaron para desarrollar sus funciones.⁶²

Finalmente, la actuación del Consejo Estatal Electoral se vio ensombrecida por una serie de problemas, entre los que destacan el poco tiempo transcurrido entre su designación y la jornada electoral (cuatro meses), el reducido presupuesto que se le asignó, que limitó su autonomía,⁶³ y la falta de una capacitación electoral extensa a sus miembros, lo cual condicionó su dependencia respecto de algunos consejeros, entre ellos la presidenta del Consejo.

Conformación de los organismos político-electorales de acuerdo con los grados de autonomía y año de aprobación de la reforma en Tabasco

Consejeros ciudadanos del Instituto Electoral del Estado

En esta entidad, los cambios realizados en las legislaciones locales reflejaron lo que había sucedido en Yucatán, donde el poder ejecutivo, si bien había aceptado reformar la legislación electoral, lo hizo sabiendo que seguiría controlando las instituciones que preparan y califican las elecciones, como quedó de manifiesto en la sección anterior.

Es decir, con la reforma de 1977 y las siguientes reformas de los años 1991 y 1994, en el órgano central siempre estuvo presente la figura del Ejecutivo estatal, como lo muestra el cuadro 2.12, en el que resalta que, si bien se habían incorporado a la legislación local los lineamientos de la ley federal con respecto a la integración de los órganos centrales de elecciones, ésta conservaba la figura gubernamental. Por lo que toca a la legislación de 1995, en la que sí se prescindió del representante del gobierno, el control vino por el lado de la forma como se designa a los miembros de las instituciones, como se observará más adelante.

Cuadro 2.12

Cuadro comparativo de los códigos electorales / Tabasco. Institución político-electoral				
Organismos político-electorales	Tabasco			
	1977	1991	1994	1995
Comisión Estatal Electoral	Un presidente, que será el secretario general de gobierno y es el representante del Ejecutivo estatal; dos comisionados del poder legislativo; un comisionado por cada partido político registrado; un notario público designado por la propia comisión, quien fungirá como secretario de la misma; el director del Registro Estatal de Electores.	Un presidente designado por el ejecutivo estatal, siete consejeros magistrados aprobados por las dos terceras partes de la Cámara a propuesta del gobernador del estado, representantes de los partidos políticos de acuerdo con la votación de la última elección y cuatro representantes del poder legislativo.	Un representante del Ejecutivo estatal, quien fungía como consejero presidente, siete consejeros ciudadanos (con voz y voto) aprobados por las dos terceras partes de la Cámara a propuesta de los partidos políticos y las organizaciones sociales, representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto y dos representantes del poder legislativo, con voz pero sin voto.	Siete consejeros ciudadanos con voz y voto, de entre los cuales se elegirá al presidente, aprobados por las dos terceras partes de la Cámara a propuesta de los partidos políticos y las organizaciones sociales, representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto y dos representantes del poder legislativo, con voz pero sin voto.

Del cuadro anterior se desprende que las instituciones surgidas de cada una de las legislaciones conservaron cierta dependencia. Aunque la reforma de 1995 excluye la figura del representante del Ejecutivo, la intervención de éste se dio en otros términos, y finalmente terminó por influir en la designación de los consejeros ciudadanos.

La integración del Consejo y el conflicto electoral de 1994

Las elecciones para gobernador que se llevaron a cabo en noviembre de 1994 sentaron un precedente importante en cuanto a la forma de nombramiento de las autoridades electorales del Consejo Estatal. Éste se componía por una mayoría priista, ya que conserva-

ba una parte de la forma de integración de las reformas federales de 1990, en donde se designaban representantes de los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votación de la última elección —en este caso le correspondían al PRI cuatro—; los representantes de la Cámara de Diputados (tres priistas de cuatro); el consejero presidente, quien tenía voto de calidad y representaba al poder ejecutivo; además de los consejeros magistrados, que eran nombrados a propuesta del Ejecutivo estatal.⁶⁴

Es decir, el Consejo Estatal estaba sumamente cargado hacia las decisiones priistas, y lo demostró el cúmulo de recursos presentados por el PRD para anular la elección de gobernador que se dejaron sin resolver esgrimiendo que se habían presentado fuera del tiempo estipulado por la ley y faltaban elementos para retomar las denuncias,⁶⁵ a pesar de las evidencias de fraude encontradas en el proceso y que las autoridades locales no quisieron resolver.

El 5 de noviembre de 1995 se llevaron a cabo nuevas modificaciones al Código Electoral del estado, esta vez en respuesta a las modificaciones al Cofipe que se habían producido con motivo de las elecciones federales del 21 agosto de 1994. Las reformas tabasqueñas ahondaron en la suspensión del voto de todos los miembros del Consejo, excepto de los consejeros ciudadanos, figura que sustituía a la de los magistrados.⁶⁶

Se dejó fuera la representación del Ejecutivo estatal, y la legislación tabasqueña se reformó otorgando mayores atribuciones a los consejeros en la integración de los organismos electorales. Además, otras modificaciones se refirieron a la forma de nombramiento de los consejeros del poder legislativo, miembros del Consejo Estatal Electoral, quienes serían designados por las dos terceras partes de los diputados presentes (cuatro en total), de los cuales dos eran propuestos por la mayoría, uno por la primera minoría y el otro por las minorías restantes (de esa composición se eligieron dos diputados priistas, uno perredista y uno panista).⁶⁷

Sin embargo, fue aprobada con muy poca antelación a la jornada electoral y no se pudo hacer un estudio minucioso de la misma, por lo cual no pudo contar con el aval del PRD y por lo tanto fue aprobada por mayoría priista, lo que dio como resultado que no se pudiera amainar lo suficiente la desconfianza mutua preexistente entre estas dos fuerzas políticas, y la consiguiente falta de confianza hacia las instituciones surgidas de la reforma.

En materia de legislación electoral, se creó a escasos días de iniciarse el proceso electoral la Fiscalía de Delitos Electorales, órgano que la oposición criticó, ya que si bien era un reclamo importante, el haberse creado a tres días de la jornada electoral le restaba capacidad.

Una vez más, en 1996 se llevaron a cabo reformas electorales, en respuesta a las realizadas en el nivel federal. Estos cambios contienen importantes avances que en teoría serían suficientes para ofrecer garantías a todos los contendientes. Estas modificaciones reproducían casi en su totalidad las reformas que se habían hecho en el nivel federal, es decir, se sustituía la figura de los consejeros ciudadanos por la de los consejeros electorales y se mantenía que ellos solamente tenían voz y voto.

Los consejeros electorales son propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o por la Comisión Permanente, de una lista aprobada previamente por la Comisión de Gobernación, hecho que significaba, en teoría, que el gobernador perdía esa facultad de nombrarlos y la dejaba en manos del poder legislativo.⁶⁸

La reforma no ganó la confianza del PRD en tabasco y fue tachada de “insuficiente” por su líder estatal, A. Manuel López Obrador. Sobre todo porque, al igual que en Yucatán,

quien tenía la última palabra en el nombramiento de los consejeros electorales era el propio congreso del estado, de mayoría priista, de acuerdo con los resultados de las elecciones de 1994 (véase el cuadro 2.13).

Cuadro 2.13

Composición electoral del Congreso de Tabasco, 1996-1998		
Partido político	Diputados	
	Mayoría relativa	Representación proporcional
PAN	0	2
PRI	15	5
PRD	2	5
Total	17	12

FUENTE: Comisión Estatal Electoral.

Al igual que la legislación yucateca, la de Tabasco establecía un máximo de diputados que podía tener un partido político: hasta 21 diputados por ambos principios (MR y RP). Es decir, de acuerdo con la distribución anterior, y antes de la reforma de 1996, la entidad tenía 29 distritos, con lo cual, con los diputados priistas era suficiente para modificar la Constitución del estado.

El problema seguía siendo la forma de nombramiento de los consejeros electorales, ya que el gobernador continuaba con esa prerrogativa, aspecto que se observa con sólo analizar la ley electoral. En este caso no es necesario recurrir a la biografía de cada uno de los miembros del Consejo Estatal Electoral, es suficiente con este desglose de cada uno de los artículos del Código para establecer que el gobierno del estado maneja el Consejo Estatal Electoral.

El Tribunal Estatal Electoral

El desarrollo de lo contencioso electoral con una institución responsable de dar cauce a las demandas de los partidos políticos en los estados se inició con las reformas de 1986-1987, y se constituyeron tribunales en cada una de las entidades de la república (Tribunal de lo Contencioso Electoral del estado de Yucatán y Tabasco, para esta investigación). Esta figura no prosperó demasiado, ya que finalmente quien tenía la decisión de modificar algún tipo de elección era el colegio electoral del Congreso de cada estado. Las resoluciones que emitía no tenían el carácter de definitivas e inatacables, y aunque determinaran que una elección había sido modificada de alguna forma en sus resultados, estas recomendaciones pasaban al colegio, que determinaba su importancia.

Estas resoluciones calificaban a los integrantes del mismo colegio electoral, quienes se habían constituido en esa instancia una vez terminadas las elecciones y, por supuesto, las resoluciones no iban a ir en sentido contrario como para poner en peligro su nombramiento dentro del Congreso estatal.

Por otra parte, este tipo de figura jurídica sirvió como mero escape a los conflictos electorales, cuando los partidos de oposición se presentaban a denunciar cualquier irregularidad en los procesos. Es decir, el tribunal nunca funcionó como tal, ya sea porque le hacían falta facultades o porque sus integrantes respondían a los intereses priistas. Tan es

así, que los actores políticos de oposición decidían no presentar denuncias, por más flagrantes que fueran.⁶⁹

Conformación de los organismos político-electorales, de acuerdo con los grados de autonomía y año de aprobación de la reforma en Yucatán

Magistrados del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Yucatán

Con las reformas federales de 1990 en las que nuevamente se intentó centralizar las decisiones en la figura del Tribunal Electoral Federal, y después descentralizarlo y construir en el nivel local sus referentes, las legislaciones locales volvieron a repetir el vicio de origen que se observó en la integración del Consejo Estatal Electoral.

Es decir, nuevamente en la estructura de estas instituciones se colocaba un elemento que causaba en los actores políticos cierta desconfianza, referente a la intervención del Ejecutivo estatal en el nombramiento de los integrantes.

Al igual que el organismo federal de 1986, los magistrados del Tribunal Federal Electoral eran electos por la Cámara de Diputados, pero esta vez a propuesta del Ejecutivo federal. En el nivel local se repitió la misma ecuación, los magistrados de los tribunales estatales electorales eran aprobados por el legislativo local a propuesta del gobernador de la entidad, propuesta que podía ser repetida si no se aceptaban las designaciones, cosa que nunca sucedía (véase el cuadro 2.14).

Con las reformas de 1993 se establecía un criterio importante en el nombramiento de los magistrados, ahora quien los proponía era el presidente de la Corte, desplazando en primera instancia un elemento de desconfianza que existía en la conformación de las diferentes instituciones electorales y que era, básicamente, la intromisión del Ejecutivo estatal.

La importancia de este mecanismo se centró en evitar que el gobernador del estado influyera en la designación de los magistrados del tribunal, pero no se tomaron en cuenta otros renglones, como el que a los propuestos por la Suprema Corte para ocupar el cargo los proponía el presidente de la Corte, y a éste último lo designaba el mismo dirigente estatal. Con esta fórmula se volvía a caer en el vicio de origen.

En cuanto a la legislación de 1994, del cuadro se desprende que no se cumple con todos los grados de autonomía que deben tener los organismos electorales. El principal de todos ellos, la autonomía política, sigue en manos del Ejecutivo estatal, por lo que los resultados que pudieran ofrecer, en un primer momento, estarían ensombrecidos por la forma de su nombramiento.

El Tribunal Estatal Electoral de Yucatán se compone de cinco magistrados designados, por el método de insaculación directa, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJE), de acuerdo con las propuestas que hicieran los partidos políticos y las organizaciones sociales de profesionistas con merecimientos al cargo, ante el mismo tribunal.⁷⁰ Es decir, quien decide qué personas son las aptas para ocupar el cargo son los miembros de TSJE. Hasta ahí la fórmula pareciera imparcial y justa.

La cuestión importante es que, si bien los miembros del Tribunal Superior son aprobados por el poder legislativo estatal, la propuesta del presidente de la Suprema Corte la hace el gobernador de la entidad.

Cuadro 2.14

Cuadro comparativo de los códigos electorales / Yucatán. Institución político-electoral						
Organismos político-electorales	Yucatán					
	1990	1993	1994			
			Grados de autonomía			
			Política	Financiera	Jurídica	Administrativa
Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986-1987)	Magistrados numerarios propuestos por el Ejecutivo estatal y aprobados por la mayoría del poder legislativo de la entidad.	Magistrados numerarios propuestos por la Suprema Corte de Justicia del Estado y aprobados por la mayoría del poder legislativo de la entidad.	<i>Autonomía parcial</i>	<i>Autonomía parcial</i>	<i>Autonomía plena</i>	<i>Autonomía plena</i>
Tribunal Estatal Electoral (1990-1994)	Sus resoluciones no tenían el carácter de definitivas e inatacables.	Sus resoluciones no tenían el carácter de definitivas e inatacables.	El TEE es el órgano de justicia electoral en el Estado. Se integra con 5 magistrados, propuestos por los PP. y organizaciones políticas, aprobados por el Congreso.	Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del TEE y enviarlo al Ejecutivo estatal para que se integre al presupuesto anual.	Representa al Tribunal, celebra convenios y realiza actos jurídicos.	Fija los lineamientos para la selección, designación y capacitación del personal del Tribunal, así como sus honorarios y salarios.
			El Tribunal Superior Electoral (TSE) se integra con tres magistrados designados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.			

Ahora bien, el Tribunal Electoral cuenta con facultades importantes que las anteriores instituciones no tenían. Por ejemplo, los recursos que se presenten durante el proceso electoral, en la etapa de preparación de la elección, y contra las resoluciones de los actos y resoluciones de los órganos electorales; además, el hecho de que las resoluciones del tribunal serán definitivas.⁷¹ El carácter de inatacables no lo deposita en el Tribunal, ya que se creó otra figura para la justicia electoral, el Tribunal Superior de Justicia, figura que tenía a su cargo ese tipo de resoluciones.

El Tribunal Superior Electoral (TSE) del estado se conformará con tres magistrados propietarios integrantes del poder judicial del estado, de los cuales dos serán magistrados propietarios del TSJE y el restante será Juez de primera instancia. El TSE, dice el código, se sujetará invariablemente al principio de legalidad y sus resoluciones serán definitivas e inatacables.⁷²

El TSE entrará en funciones una vez que el Tribunal del Estado reciba los recursos de reconsideración que le remita el Tribunal Electoral del Estado, los cuales pueden ser motivo de anulación de elecciones de presidentes municipales, regidores, diputados locales y gobernador.⁷³

Es decir, tales resoluciones tiene como última instancia el TSE, aun cuando sus resoluciones sean contrarias a derecho, no hay facultades para hacer un reclamo, puesto que

no existe esa figura en la legislación local ni en la federal. Con la reforma de 1996, se implementó el recurso de reclamación sobre actos y resoluciones de los órganos electorales estatales y, con eso, se comenzó una nueva etapa en lo que se refiere a la justicia electoral en el país.

Conformación de los organismos político-electorales, de acuerdo con los grados de autonomía y año de aprobación de la reforma / Tabasco

Magistrados del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tabasco

En esta entidad, las reformas electorales incorporaron de manera parcial algunas de las modificaciones que se dieron en el nivel federal. Al igual que en Yucatán, se construyó su referente, con sus implicaciones de operatividad. Es decir, las legislaciones locales volvieron a repetir varias de las cuestiones que propiciaban que los actores políticos tuvieran desconfianza de las instituciones electorales.

Al igual que el organismo federal de 1990, los magistrados del Tribunal Federal Electoral eran electos por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo federal. Con la aprobación del Congreso, se pretendía inyectarle una serie de expectativas positivas que serían reforzadas con los resultados. Sin embargo, esta reforma no consiguió lo que se esperaba, con respecto a la autonomía de la institución.

Los mismos resultados arrojaron las modificaciones siguientes. El Ejecutivo estatal seguía participando de manera importante en la conformación de las instituciones electorales. Todas estos cambios, antecedidos de una reforma federal, como fue la reforma de 1993, en la que se le otorgan mayores facultades a los tribunales estatales electorales, pero eso sí, siempre manejando la posibilidad de que la responsabilidad última recayera en órganos que tuvieran un sesgo en favor del PRI (véase el cuadro 2.15).

Cuadro 2.15

Cuadro comparativo de los códigos electorales / Tabasco. Institución político-electoral						
Organismos político-electorales	Tabasco					
	1991	1994	1995			
			Grados de autonomía			
			Política	Financiera	Jurídica	Administrativa
Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986-1987)	Magistrados numerarios propuestos por el Ejecutivo estatal y aprobados por la mayoría del poder legislativo de la entidad.	Magistrados numerarios propuestos por la Suprema Corte de Justicia del Estado y aprobados por la mayoría del poder legislativo de la entidad.	<i>Autonomía parcial</i>	<i>Autonomía parcial</i>	<i>Autonomía plena</i>	<i>Autonomía plena</i>
Tribunal Estatal Electoral (1990-1995)	Sus resoluciones no tenían el carácter de definitivas e inatacables.	Sus resoluciones esta vez tenían el carácter de definitivas e inatacables.	El TEE es el órgano de justicia electoral en el estado. Se integra con cinco magistrados, propuestos por los PP y organizaciones políticas. Aprobados por el Congreso.	Aprueba anualmente el proyecto de presupuesto del TEE y lo envía al ejecutivo estatal para que se integre al presupuesto anual.	Representa al Tribunal, celebra convenios y realiza actos jurídicos.	Fija los lineamientos para la selección y designación de su personal.

Por supuesto que la autonomía financiera estaba supeditada a la decisión del gobernador, ya que el presupuesto era elaborado por el Tribunal y enviado al titular del ejecutivo para su revisión y, en su caso, su modificación. Éste lo enviaba al Congreso para su aprobación.

La penúltima reforma que se realizó en este sentido fue interesante. En ella se recogen lineamientos federales en cuanto al nombramiento de los magistrados que integrarán el tribunal federal. En el nivel local, la legislación estableció que serían propuestos por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y nombrados por las dos terceras partes del Congreso. A su vez, éste no podía tener más de 21 diputados por ambos principios. Es decir, un partido político podía muy bien aprobar la designación de los magistrados.⁷⁴

A esto se sumaba que quien proponía los nombramientos era el presidente del Tribunal de Justicia, y quien designaba a éste era el gobernador del estado. Asimismo, el presidente del Tribunal de Justicia nombraba a los magistrados numerarios, que también integrarían el Tribunal Electoral de Justicia.⁷⁵

Finalmente, las instituciones electorales para este periodo, si bien respondieron a las modificaciones que se realizaron en el nivel federal, siguieron conservando artículos en los que el gobernador del estado mantenía facultades de nombramiento de los integrantes de las instituciones.

En este estado en particular, se observa que el gobernador sigue manejando de manera importante las instituciones y que su influencia sí tiene repercusiones en los resultados electorales, por lo que los partidos políticos de oposición siguen desconfiando de su forma de integración y de sus mismos resultados.

Además, como se ha observado de manera general, si bien en los dos estados existe un bipartidismo acentuado y las relaciones de las instituciones estatales con el Ejecutivo estatal todavía están marcadas por la dependencia, en las líneas siguientes se tratará de demostrar que, debido a esta co-relación entre el gobernador y las instituciones electorales, aún plasmadas en los códigos electorales y la misma Constitución del estado, los actores políticos tienen muy pocas expectativas sobre el buen funcionamiento de aquéllas, y por ende, su credibilidad es casi nula, por lo que se desató el conflicto electoral de 2000.

Las relaciones políticas de este tipo tendrían que desmontarse de acuerdo con los lineamientos que en la práctica federal se estaban llevando en la década de los noventa, es decir, marcados por la corresponsabilidad, los derechos y las obligaciones.

Sin embargo, la realidad fue otra,

las democracias no institucionalizadas se caracterizan por el poco alcance, la debilidad y la baja intensidad de las instituciones existentes. El lugar de las instituciones queda ocupado por otras prácticas no formalizadas, pero firmemente afirmadas, el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Son regiones donde los poderes locales establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula en todo el territorio nacional. Estos son sistemas de poder privados en los que varios derechos y garantías de legalidad democrática no tienen efectividad.⁷⁶

NOTAS DEL CAPÍTULO II

¹ Existe una amplia bibliografía con respecto a la centralización de los procesos electorales en la que destacan Luis Medina, "Evolución Electoral en el México contemporáneo", *Gaceta Informativa* de la Comisión Federal Electoral, México 1978; Daniel Levy y Gabriel Szekely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985; Germán Pérez y Samuel León, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, Plaza y Valdés, 1988; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; Francisco José Paoli Bolio, "Legislación electoral y proceso político 1917-1982", en Pablo González Casanova, *Las elecciones en México. México 1989*, Siglo XXI Editores; Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos políticos*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

² James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, pp. 62-66.

³ Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, julio-septiembre de 1996, pp. 39-71.

⁴ Ricardo Espinoza T., "Superpresidencialismo y régimen presidencial", en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 64-65.

⁵ Jorge Javier Romero resalta "[...] que en los distintos niveles se reproduce los excesos del presidencialismo exacerbado. [Además] una de las obligaciones de cada gobernador es reproducir, en su ámbito, la lógica del dominio central: los gobernadores son, a su vez, los líderes del partido en el poder dentro de sus estados y, también, los responsables leales del manejo legislativo y judicial en sus propios territorios, a través de una combinación de facultades legislativas y partidistas que, como en el caso de la presidencia de la República, constituyen una sólida trama de alianzas, cobijada en las instituciones formales del país." En otra cita sostiene: "[...] de modo que la autoridad presidencial se extiende por todo el territorio, y no sólo a través de los poderes federales, sino aún en los mandos que se asientan en cada entidad" (Jorge J. Romero, *op. cit.*, pp. 21-33).

⁶ Rafael Loyola Díaz y Samuel León González, "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (comps.) *El nuevo Estado mexicano. II. Estado y política*, México, Nueva Imagen, Universidad de Guadalajara y CIESAS, 1992.

⁷ María Dolores París Pombo, "La agonía del nacionalismo y el despertar del regionalismo entre las elites políticas mexicanas", en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*, IIS-UNAM, Flacso, sede México y Plaza y Valdés, México, 2000, p. 110.

⁸ Siguiendo los resultados en la entidad, podemos establecer que es a partir de 1985 cuando los partidos de izquierda comienzan a fortalecerse en la entidad. Esto quizá se deba a la crisis económica de 1982, que en el estado afectó directamente la producción del petróleo, principal incentivador de la economía de Tabasco, lo cual ha sido explotado por los partidos de oposición.

⁹ Andrés Manuel López Obrador, expriista, su vida política comienza con cargos menores en la administración de Mario Trujillo (1971-1976) y en el gobierno de Rovirosa Wade (1976-1982) se convierte en delegado del Instituto Nacional Indigenista; delegado estatal de la Coordinación General del Plan Nacional en Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

(1977-1982); Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI (enero de 1983-agosto de 1983). Participó en el gobierno de González Pedrero y allí fue formando su base política que lo llevaría a separarse del partido en 1987, por las diferencias con los integrantes de la primera coalición.

¹⁰ Resultados electorales para gobernador 1994, Instituto Estatal Electoral.

¹¹ Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 692.

¹² Además de estas zonas marrones, O'Donnell habla de zonas de color azul que señalan un alto grado de presencia del estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (una legalidad efectiva); zonas verdes que indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales. En Guillermo O'Donnell, "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 33, julio-septiembre de 1993, núm. 130, p. 170.

¹³ La carrera de Madrazo comienza a los 24 años, cuando de 1976 a 1979 es electo diputado federal por el segundo distrito de Tabasco; de 1979 a 1982 se desempeña como asesor de Carlos Hank González en el Distrito Federal, y es nombrado delegado en la Magdalena Contreras. En 1983 es nombrado delegado del PRI en Chihuahua; en 1984, secretario de Promoción y Gestoría del CEN del PRI; en 1987, coordinador de la zona centro de la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari; en 1988 preside el Comité Directivo del PRI en Tabasco, asume la Secretaría de Organización del PRI nacional con Colosio y es electo senador por su estado; en 1991 dirige la escuela de cuadros del PRI y es electo diputado federal por el primer distrito de Tabasco; en 1993 vuelve a dirigir el CEN estatal y, finalmente, en 1994 es postulado por su partido candidato a gobernador de Tabasco.

¹⁴ Para una crónica más detallada de este asunto se puede revisar Andrés Manuel López Obrador, *Tabasco entre la ruina y la esperanza*, México, Grijalbo, 1995. También véase Leonardo Curzio, "Las elecciones de 1994 en Tabasco o la comedia de las equivocaciones", en *El Cotidiano*, núm. 60, México, UAM, 1995.

¹⁵ Aquí cabría destacar la revisión que realizaron Santiago Creel y José Agustín Ortiz Pinchetti de la elección, en donde destacaron anomalías en más de 80% de las actas de escrutinio y cómputo de las elecciones del 20 de noviembre. Véanse *La Jornada, Reforma, El Universal*, del 18 de enero de 1995.

¹⁶ En dicha reforma se indica que todos los marcos constitucionales y legales de los estados debían reformarse a fin de actualizar sus ordenamientos de acuerdo con las modificaciones hechas al artículo 116. Este artículo constitucional establecía en su fracción IV: "Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizaran que a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, e)...; f) De acuerdo ... los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento ...; g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de

comunicación; h) Se fijen los criterios para determinar los límites a los gastos a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Véanse la Fracción IV del Artículo 116 Constitucional, y el Segundo Transitorio del Decreto de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

¹⁷ Un avance al respecto sería que el Tribunal Electoral Estatal, que se compone de cinco miembros y dos suplentes, tres de los cuales y uno de los suplentes son nombrados por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y a éste último lo nombra directamente el gobernador del estado de una lista de 20 candidatos, quienes resuelven las impugnaciones de las elecciones de diputados, las que se presenten sobre la elección de gobernador, presidentes municipales, regidores y las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, y de afiliación libre y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del estado. Artículos 55 al 63Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, vigente desde el 27 de diciembre de 1996.

¹⁸ Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes son, según Dahl, los siguientes: libertad de asociación, de expresión, de voto, de elegibilidad para el servicio público, del derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y de luchar por los votos, de la diversidad de fuentes de información, de elecciones libres e imparciales y de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Robert Dahl, *La poliarquía*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, p. 15).

¹⁹ "Manifiesto del PRD de Tabasco", *La Jornada*, 22 de octubre de 1994.

²⁰ Germán Pérez, "La negociación electoral de 1995-1996: dificultades y permanencias", en Carlos Martínez Assad (coord.), *La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano*, t. II, INEHRM, 2001.

²¹ La denuncia se dio en los términos de la fracción primera del artículo 105 constitucional, mientras que la solicitud de invalidez de los actos referidos se basó en el artículo 124 de la misma Constitución, *La Jornada*, 22 de agosto de 1995, p.3.

²² Como ya vimos en el capítulo uno, fue con las reformas de 1996 cuando el TEPJF adquirió estas facultades de intervención en los asuntos electorales locales, siendo Tabasco el primer caso en el que el TEPJF anuló la elección de gobernador.

²³ Aunque Todd Eisenstadt no incluye a Tabasco en su muestra porque los magistrados del tribunal electoral se negaron a proporcionar información sobre los recursos presentados por los partidos, éstos los podemos clasificar como *Tribunales Encubridores*, ya que se caracterizan porque en sus resoluciones intervienen autoridades estatales o federales en la certificación de elecciones locales e imponen su voluntad a los tribunales electorales (Todd Eisenstadt, "Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México", *Foro Internacional*, vol. xxxix, núms. 2-3, El Colegio de México, abril-septiembre de 1999, p. 312.

²⁴ Aunque es difícil probar con hechos empíricos estas afirmaciones, existen casos en los que, de la noche a la mañana, en un distrito impugnado o una presidencia municipal reclamada por la oposición y con una alta movilidad social, el triunfo se le otorgaba a la oposición.

²⁵ Padre de Luis Correa Mena, actor central en el desarrollo panista en la entidad desde las décadas de los ochenta y los noventa. Diputado local y federal por Mérida, presidente municipal y candidato a gobernador.

²⁶ *Las razones y las obras*, Crónica del sexenio 1982-1988. Segundo año, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, 1985, p. 190.

²⁷ *México. Una transición conservadora. El caso de Yucatán*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia y La Jornada, 1996, pp. 73-88.

²⁸ Enrique Montalvo, *op. cit.*, pp. 33-88.

²⁹ *Ibid.*, p. 79.

³⁰ Gustavo Hernández, *Historia política de Tabasco*, México, Centro de Estudios del Agrarismo en México, 1998, p. 123.

³¹ Consejero electoral y responsable de vigilar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de Tabasco (PREPET) en las elecciones de 2000.

³² Leonardo Curzio, *Tabasco: Sociedad, economía, política y cultura*, México, CIIH, Biblioteca de las Entidades Federativas, 1995.

³³ César Hernández Enríquez, y Abel Hernández Enríquez, *Historia política de Tabasco*, México, Centro de Estudios, p. 126.

³⁴ Cedeño del Olmo, *op. cit.*, pp. 131-132.

³⁵ Leonardo Curzio, "Las elecciones locales de 1991 en Tabasco", en Jorge Alonso y Jaime Tamayo (coords.), *Elecciones con alternativas*, México, La Jornada-CIIH-UNAM, 1994.

³⁶ Véase Leonardo Curzio, "El Partido Revolucionario Institucional en Tabasco, "De Carlos Madrazo a Salvador Neme", en Juan Reyes, Eduardo Sandoval y Eduardo y Mario Carrillo, *Partidos, elecciones y cultura política*, México, UAEM-UAM, 1994, p.78.

³⁷ Líder estudiantil y diputado en 1967, dirigente estatal del PRI, en 1968, diputado federal en 1973-1976; líder de la CNC y en 1988 secretario de la Reforma Agraria. Observó desde la CNC el gobierno del priista y ahora perredista Francisco Luna Kan (1976-1982). En 1984 accedió a la gubernatura como gobernador interino, interfirió para obligar al gobernador Víctor Manzanilla a pedir licencia tres años después de haber iniciado su mandato. Su lugar fue ocupado por Dulce María Sauri en 1991, quien propició que se modificara la Constitución estatal y se constituyera un miniperiodo de año y medio, el cual fue ocupado por Federico Granja Ricalde, quien terminó el periodo de gobierno. Véase Enrique Montalvo, *op. cit.*, e "Historia de un cacicazgo político", *El Universal*, 22 de enero de 2001, p. 2.

³⁸ "Historia de un cacicazgo político", *El Universal*, 22 de enero de 2001, pp. 2 y 3.

³⁹ *Las razones y las obras*, *op. cit.*

⁴⁰ Informe mensual que presenta el Comité Directivo Estatal del PRD, mayo-junio de 1994.

⁴¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Madrid, Alianza Universidad, p. 153.

⁴² Instituto Electoral de Tabasco.

⁴³ Instituto Electoral del estado de Tabasco, elecciones locales de 1988.

⁴⁴ Leonardo Curzio, "Tabasco. Carta político-electoral de México", *Excélsior*, 26 de julio de 1994, sección Ideas, p. 3.

⁴⁵ En esta explicación solamente estoy considerando las votaciones de los partidos políticos, ya que el PAN ha conseguido estar representado en el Congreso del Estado por la vía de las diputaciones de representación proporcional.

⁴⁶ Resultados electorales del estado de Yucatán, Instituto Estatal Electoral.

⁴⁷ Segundo Párrafo, inciso b), fracción IIII, publicada en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977.

⁴⁸ Para una revisión sólo de la reforma electoral de 1977 véase Jorge Madrazo, "Reforma Política y legislación electoral de las entidades federativas", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, IIS-UNAM, Siglo XXI Editores, 1988, p. 290.

⁴⁹ En este apartado solamente se analizarán los códigos electorales de 1977, 1991 y 1994 para el caso de Yucatán; y 1977, 1991, 1994 y 1995 para Tabasco. En el capítulo tercero se hará la comparación con los grados de autonomía de las legislaciones vigentes, es decir, 1996 para Tabasco y 1994 para Yucatán.

⁵⁰ Estos cuatro ámbitos de autonomía fueron expuestos por Jaime Cárdenas Gracia, Carlos Pérez y Miguel Carbonell en el Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Cancún, México, del 22 al 25 de marzo de 1998.

⁵¹ Los llamaremos consejeros ciudadanos, aunque en las legislaciones de 1990 en adelante se les conocía con otro nombre, y en las anteriores a este año, no existían tales figuras.

⁵² Lo referente a los grados de autonomía de la ley de 1994 será recuperado para el capítulo tres.

⁵³ La reforma anterior contenía los preceptos del Cofipe de 1990, en la cual el ejecutivo estatal mantenía un alto grado de control en el órgano electoral.

⁵⁴ Arts. 85 y 86 del Código Electoral del Estado de Yucatán vigente desde 1994.

⁵⁵ *El Diario de Yucatán*, enero 20 a 30 de 1995.

⁵⁶ Inciso d) del artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Yucatán vigente desde el primero de enero de 1989.

⁵⁷ Declaraciones del Dirigente Estatal del PRD, *Diario de Yucatán*, sábado 27 de mayo de 1995, p. 3, Segunda Sección.

⁵⁸ Declaraciones del dirigente del Comité Directivo Estatal del PAN, *Diario del Sureste*, Mérida, Yucatán, 29 de mayo de 1995, p. 3

⁵⁹ *Diario de Yucatán*, 16 de junio de 1995.

⁶⁰ Código Electoral del Estado de Yucatán, artículos 97, 98, 99, 100, 101, 102, vigente desde 1994.

⁶¹ *Diario del Sureste*, Mérida, Yucatán, 30 de mayo de 1995.

⁶² *Diario de Yucatán*, 31 de mayo de 1995.

⁶³ Inicialmente se le habían asignado 3 millones de pesos, y después de una negociación en la que planteaban que este subiera hasta 17, el Consejo sólo consiguió 6 millones. En *Por esto!*, 28 de marzo de 1995.

⁶⁴ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, vigente hasta el 23 de diciembre de 1996.

⁶⁵ Leonardo Curzio Gutiérrez, *Gobernabilidad, democracia... op. cit.*, pp. 127-154.

⁶⁶ Reformas y adiciones del 5 de noviembre de 1995 al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, vigente hasta el 23 de diciembre de 1996.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, artículo 99

y primer párrafo y fracción I del artículo 100, vigente desde el 23 de diciembre de 1996.

⁶⁹ Véase Todd Eisenstadd, *op. cit.*

⁷⁰ Artículos 276 y 278, del Código Electoral del Estado de Yucatán, vigente desde 1994.

⁷¹ Párrafos I a V, del artículo, 273 y artículos 275 y 276, del Código Electoral del Estado de Yucatán, vigente desde 1994.

⁷² *Ibid*, artículos 295, 296 y 297.

⁷³ *Ibid*, artículos 299-304.

⁷⁴ Fracc. IV, Arts. 14, 55 y 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, vigente desde 1995.

⁷⁵ Art. 63Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, vigente desde 1995.

⁷⁶ Guillermo O'Donnell, *op. cit*, p. 169.

Capítulo III

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la generación de confianza en la justicia electoral: el caso de Yucatán

El establecimiento de la democracia en México, como ya lo hemos señalado en el capítulo anterior, corre por dos avenidas diferentes, una en el plano federal y otra en el local. En el primero, el reformismo caracterizó al sistema político, en el que se acumularon demandas sin resolver, y las reformas hechas a la ley electoral fueron inducidas como forma de control desde el régimen. Por lo mismo, estas modificaciones hicieron posible la sobrevivencia de un complejo mecanismo de ingeniería política en el que participaban un sistema de partidos con poca competitividad política, en el que existía un partido hegemónico y a la vez incluyente; un sistema electoral que permanecía a pesar de las presiones políticas y en el que se intervenía en la organización y vigilancia de los procesos electorales para favorecer al PRI.

Este tipo de sistema político ha dejado su lugar, por lo menos en el nivel federal, a un sistema democrático en el que las instituciones electorales proporcionan confianza a los actores políticos, y a partir de ahí llegan a acuerdos que fortalecen sus estructuras.¹

En el plano local, por lo menos en las dos entidades que estudiamos, las reformas institucionales fueron mal diseñadas, por lo que en los actores políticos permaneció cierto grado de escepticismo hacia sus resultados; en tal sentido, no han podido crearse una plena autonomía y allegarse una imagen positiva. Al contrario de lo que debería ser, las instituciones electorales de los estados han seguido siendo manejadas por el poder ejecutivo de la entidad, que interviene de manera decisoria en su funcionamiento e integración, generando en los actores políticos cierto tipo de “expectativas negativas, en el sentido de que tienden a esperar que el resultado de la interacción será el engaño, la no cooperación o la defraudación”.²

En estos sistemas electorales se han mantenido prácticas que caracterizaban al viejo sistema político de intervencionismo desde el centro, de un poder caciquil casi sin límites, pero a su vez, el sistema de partidos ha ido abandonando su tradición hegemónica y poco a poco se ha convertido en un sistema bipartidista, con un Congreso más plural y con partidos de oposición más atentos a los procesos electorales. Esta característica ha producido enfrentamientos importantes que ponen de manifiesto que las viejas tradiciones se resisten a cambiar, lo cual provoca en el escenario electoral que el margen de acción de las instituciones locales se vea reducido por la desconfianza hacia ellas, y que elementos externos, en quienes se deposita esa confianza, construyan bases de seguridad e introduzcan nuevos marcos que permitan una aceptación de parte de los actores políticos de oposición.

Un claro ejemplo de ello son los conflictos electorales de los años 2000 y 2001 en las entidades de Yucatán y Tabasco, estados en donde entró en el juego político el TEPJF para resolver conflictos en los que no existían los canales de generación de confianza capaces de dotar a las instituciones de una identidad positiva que les permitiera partir de una base sólida.

En el caso de Yucatán, la importancia radica en saber si el Tribunal tenía competencia para designar al Consejo Electoral y en el desacato en que incurrieron el gobernador del estado y la Legislatura; además de que nos permite observar la intromisión del Ejecutivo estatal en la conformación de las autoridades electorales. El caso pone en evidencia que la consolidación democrática en el nivel local todavía debe salvar ciertos obstáculos.

Los conflictos aquí tratados son importantes para el contexto nacional, por la aplicación de procedimientos electorales interesantes que antes no existían y que el derecho electoral posibilitó, en virtud del proceso de cambio que vive el país.

La intervención del TEPJF para solucionar ambos conflictos demuestra que era necesario contar con un actor externo que respondiera a las expectativas de credibilidad y confianza de los actores políticos, pues, como se verá, las controversias presentadas ante el TEPJF fueron signo de que los actores políticos “siempre pensaron llegar a esa instancia, lo cual era muestra de una absoluta desconfianza que se tenía en las personas que integraban esas instituciones, por estar amañadas por el Gobernador”.³ En este sentido, la desconfianza hacia las instituciones en este nivel tiene que ver con la influencia que el gobernador tiene en la conformación de las autoridades electorales (Comisión Estatal Electoral/CEE y Tribunal Estatal Electoral/TEE), como se verá en el siguiente apartado.

3.1 LA DESCONFIANZA DE LOS ACTORES POLÍTICOS POR EL DISEÑO INSTITUCIONAL EN YUCATÁN: LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

El diseño institucional de los organismos electorales en esta entidad refleja la historia de control que ha tenido el poder legislativo, como se observó en el segundo capítulo. Y si bien se realizaron cambios –que en el papel intentaron imprimir velocidad a la construcción de instituciones con capacidad de ofrecer expectativas positivas–, éstos solamente modificaron lo suficiente para poder seguir interviniendo en su conformación.

Así, con las reformas de la década de los noventa en Yucatán se conservaron aspectos importantes que permitían que el gobernador participara de manera colateral (véase cuadro 3.1).

Con estos cambios se intentó colocar una serie de contrapesos al poder del gobernador por medio del legislativo, no permitiendo que su partido pudiera aprobar por sí sólo los nombramientos de los consejeros del Consejo Estatal Electoral, ya que se estableció en la legislación que dichos nombramientos serían aprobados por cuatro quintas partes de la legislatura, y ningún partido podría contar con ese número de legisladores, en virtud de que la Constitución estatal estableció un máximo de diputados con los que podía contar un partido político.⁴

El Consejo Estatal Electoral

El cuadro 3.2 muestra cómo están compuestas legalmente cada una de las áreas de los órganos superiores de elección y ofrece un acercamiento al grado de autonomía de éstos. Por ejemplo, la autonomía política del Consejo Estatal Electoral es parcial, ya que si bien sus miembros se aprueban a través de la Cámara por mayoría absoluta, quien decide la integración de la lista que será votada es la Comisión Permanente de Legislación, Puntos

Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, que preside la diputada Myrna Hoyos, quien es a su vez presidenta de la Gran Comisión y coordinadora de la Fracción Legislativa del PRI.

Con este filtro importante se dio paso a cierta *intención* en el momento de la nominación de los posibles candidatos, con lo que se vulnera la autonomía con la que debería contar este órgano tan importante en la preparación de las elecciones.

El siguiente grado de autonomía, el financiero, también se torna importante, porque si bien es cierto que el legislador tomó decisiones con vistas a colocar contrapesos al gobernador, permitió que este último pudiera modificar el monto propuesto que le sería asignado al Instituto Estatal Electoral. Si de verdad se quería otorgar autonomía en este renglón, se debió haber dejado que el mismo organismo electoral propusiera el monto, sin que éste pudiera ser modificado por el Ejecutivo estatal, como se hace en el nivel federal.

Los siguientes grados de autonomía del Consejo Estatal Electoral, si bien se pueden clasificar como de autonomía plena, están atravesados por sesgos que permiten la intervención del Ejecutivo estatal, ya que quien designa a sus funcionarios es el mismo consejero presidente del Consejo Electoral, y en este caso, la licenciada Elena del Castillo, de acuerdo con sus antecedentes, respondía más a intereses priistas que a las responsabilidades de nombramiento, aspecto que fue denunciado por los partidos políticos de oposición, inconformes por su nombramiento para un periodo más al frente del Consejo Estatal Electoral.⁵

Cuadro 3.2

Composición del órgano superior de elecciones en Yucatán. El Consejo Estatal Electoral							
Entidad	Legislación	Año de modificación	Órgano electoral	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica	Autonomía administrativa
Yucatán	Código Electoral del Estado de Yucatán	1994	Instituto Electoral del Estado	<p><i>Autonomía parcial</i></p> <p>Compuesto por siete consejeros ciudadanos propuestos por los partidos políticos y organizaciones sociales y elegidos por cuatro quintas partes del Congreso.</p> <p>Quien elabora la lista de los candidatos es la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales.</p>	<p><i>Autonomía parcial</i></p> <p>Aprueba anualmente el proyecto de presupuesto y lo somete a la consideración del Ejecutivo estatal para integrarlo al proyecto de presupuesto.</p>	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Vigila el cumplimiento de las disposiciones, aprueba reglamentos interiores y desahoga las dudas sobre interpretación.</p>	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Tiene facultades de designación.</p>

Una de las evidencias más claras de la relación entre algunos de los consejeros y el gobernador del estado es el caso de Luis Humberto Baeza Burgos. Este consejero fue el que promovió el juicio político contra Santiago Creel, hoy secretario de Gobernación, en respuesta al juicio político que impulsó la oposición contra Cervera Pacheco por gobernar durante 10 años el estado de Yucatán.⁶

Las relaciones familiares también están presentes en los nombramientos en los órganos electorales, como lo demuestra el caso del subsecretario de Gobierno, Rafael Acosta, quien propuso como candidatas a su mamá y a la señora Delta Franco, esposa del representante del PRI ante el Consejo Estatal Electoral –Martín Chic–, para ocupar el cargo de consejeras ciudadanas.⁷

Más aún, cuando el TEPJF desconoció a los consejeros electorales ratificados y el mismo Congreso repuso el proceso y designó nuevos miembros, éste designó a Roger Alberto Medina, quien fue duramente cuestionado por el PRD y el PAN locales, que lo acusaron de tener fuertes vínculos con Cervera Pacheco, por haber sido empleado de Julio Mejía Salazar, abogado que tuvo a su cargo por muchos años el manejo de los resultados electorales y fungió como abogado del mismo gobernador.⁸

Por otra parte, la misma ley otorgó al secretario técnico, con la última reforma de 1994, facultades que le permitieron inmiscuirse tanto en la preparación como en la elaboración de las propuestas, ante el Consejo Electoral del Estado, de los nombramientos de los secretarios técnicos de los consejos electorales distritales y municipales de la entidad, facultad que le fue muy cuestionada por los partidos políticos de oposición, que sostenían que desde allí se había orquestado la serie de anomalías que se llevarían a cabo en las elecciones de 1995.⁹

Un ejemplo más sobre las líneas de subordinación de otros órganos fue el caso del Congreso del estado, ya que una vez que hubo acuerdo para que éste llevara a cabo la integración del Consejo Electoral, la mayoría priista en la Cámara de Diputados llegó al extremo de solicitar requisitos insólitos para que las solicitudes procedieran, como fue la acreditación de un modo honesto de vivir. Curiosamente, sólo 14 de 47 aspirantes adivinaron que el PRI solicitaría dichos documentos.¹⁰

Es decir, se había creado en la entidad toda una serie de lealtades al gobernador que iban desde los funcionarios de más alta jerarquía hasta los que preparaban y actuaban en las mesas de casilla, con lo que se demuestra que los hilos por el que se manejaban las relaciones en el subsistema electoral en esta entidad seguían presentes. Los mismos partidos políticos ya habían denunciado esto en diferentes instancias por voz del diputado Local Jorge Vallejo Bonfil.

Para modificar esta situación, en el diseño de las instituciones electorales estatales se tendría que pensar en un mecanismo, como el federal, que lograra la salida definitiva del ejecutivo estatal de los nombramientos del Consejo Estatal Electoral, no sólo pensando en contrapesos en el Congreso, sino en la revisión de cada una de las reglas para su designación.

El Tribunal Estatal Electoral

Al igual que la composición del Consejo Estatal Electoral, la integración del tribunal fue duramente cuestionada por los partidos políticos de oposición. Entre las demandas se exigía que el gobernador del estado dejara de intervenir en los nombramientos.¹¹

Estas demandas se hacían en referencia a que la señora Amira Hernández Guerra, esposa del mandatario, era magistrada del TSJE y había participado en la designación de los integrantes del TEE. “El Poder Judicial insaculó de entre 49 personas a una mayoría vinculada con Cervera Pacheco y el PRI, y marginó las propuesta de los partidos opositores.”¹²

Así, en la composición del TEE también interviene el gobernador del estado, ya que en la legislación yucateca no se establecen procedimientos para que este tipo de situaciones no se presenten, por lo que se demuestra que en Yucatán persisten vicios que se resisten a cambiar.

En la misma legislación podemos encontrar artículos que permiten abiertamente que el Ejecutivo local tenga injerencia en la designación. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar al analizar los grados de autonomía de que goza el TEE (véase el cuadro 3.1). En el aspecto de la autonomía política, se advierte que quien tiene finalmente la facultad última de nombramiento de los magistrados del TSE es el TSJE, compuesto por magistrados cercanos a Cervera Pacheco, como fue el caso de su esposa.

Cuadro 3.2

Composición del órgano de justicia electoral de Yucatán. Tribunal Estatal Electoral							
Entidad	Legislación	Año de modificación	Órgano electoral	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica	Autonomía administrativa
Yucatán	Constitución Política del Estado Soberano de Yucatán y Código Electoral del Estado de Yucatán.	1994	Tribunal Estatal Electoral y Tribunal Superior Electoral del Estado.	<p><i>Autonomía parcial</i></p> <p>El TEE es el órgano de justicia electoral en el estado. Se integra con cinco magistrados, propuestos por los partidos políticos Y organizaciones políticas, aprobados por el Congreso.</p> <p>El TSE se integra con tres magistrados designados por el TSJE.</p>	<p><i>Autonomía parcial</i></p> <p>El TSE aprueba y envía el presupuesto anual al ejecutivo estatal del TEE.</p>	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Vigila el cumplimiento de las disposiciones, aprueba reglamentos interiores y desahoga las dudas sobre interpretación.</p>	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Fija los lineamientos para la selección, designación y capacitación del personal del Tribunal, así como sus honorarios y salarios.</p>

Como se observa, el Tribunal contiene dos criterios de autonomía parciales, el político y el financiero, con lo que el presidente del Tribunal mantiene un control importante en esta institución. Como ya se dijo en el capítulo segundo, estos dos aspectos son fundamentales para establecer hasta qué grado el tribunal está comprometido con el gobernador del estado y si a eso se le agregan aspectos que determinan su composición, entonces hablaríamos de un tribunal que no tiene autonomía.

La imposibilidad de efectuar cambios en la designación de los magistrados del Tribunal tiene mucho que ver con la falta de pluralidad en el Congreso del Estado, que propicia el nombramiento de personas con una filiación cercana al régimen, por lo que las decisiones políticas importantes siempre tienen un matiz de parcialidad considerable, como ocurrió en el caso de las elecciones de Yucatán en 1991, o en el del conflicto de Tabasco en 1995, asuntos que se evidenciaron una falta de protección a los derechos políticos de los ciudadanos.

La composición de estas instituciones y su falta de resultados creíbles en situaciones de crisis propició que los actores políticos, con una desconfianza acumulada por décadas, aumentaran su incredulidad respecto de este tipo de instituciones y aprovecharan la legislación surgida en 1996 para llevar hasta el TEPJF los asuntos que a continuación se presentan.

3.2 ACONTECIMIENTOS Y ARGUMENTOS DE LA DESCONFIANZA EN EL CASO YUCATÁN

A lo largo de los meses de junio, julio y agosto, los partidos políticos y las organizaciones sociales que hicieron propuestas para renovar el Consejo Estatal Electoral se preguntaban la fecha en que sería votada en el Congreso del Estado la lista con los nombres de los candidatos, de acuerdo con lo estipulado en la ley, según la cual los consejeros ciudadanos serán propuestos ante el Congreso del Estado a más tardar el día último del mes de agosto del año previo a la elección.¹³

El 31 de agosto de 2000, último día para recibir las propuestas de partidos y organizaciones, el Congreso del Estado de Yucatán emitió el Decreto 278, por el cual acordó ratificar por un periodo más a los consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral del Estado, incluyendo al secretario técnico del Consejo. La aprobación se realizó por una mayoría de 15 de sus 25 diputados, es decir, por mayoría simple. Con esta acción se pasó por alto la fracción III del artículo 86 del Código Electoral del Estado, que señala que los consejeros serán electos por una mayoría de cuatro quintas partes de los diputados presentes.

El 7 de septiembre del mismo año, el PRD, por conducto de su representante, Néstor Andrés Santín Velázquez, promovió ante el TEPJF un juicio de revisión constitucional electoral en contra del decreto, solicitando el desconocimiento de las autoridades electorales.

Entre los argumentos que presentó el PRD para solicitar el juicio de revisión constitucional¹⁴ en contra del Decreto 278, se encuentran:

1. Que no se presentaron ante el Congreso del Estado los nombres de las personas propuestas por los partidos y organizaciones políticas de acuerdo con lo que señala la ley.¹⁵
2. Que el Congreso del Estado debió esperar hasta el día 30 de septiembre para hacer las designaciones correspondientes, fecha en que se vencía el plazo para hacerlo.¹⁶
3. Que el Congreso debió haber integrado una lista con los nombres de los actuales consejeros y los candidatos propuestos y presentarlos ante el Pleno de la Cámara para su aprobación.¹⁷
4. Con respecto a la ratificación del secretario técnico, licenciado Ariel Aldecua Kuk, el Congreso del Estado no tiene facultades para designar o ratificar en su cargo a dicho funcionario.¹⁸

5. Que no se cumplieron las formalidades del procedimiento establecido en la ley, además de que no se encuentran debidamente fundadas y motivadas.¹⁹
6. Que se violaron los derechos que otorga la Constitución federal de propiciar la participación del pueblo en la vida democrática promoviendo una real ciudadanía del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Yucatán a través de la presentación de propuestas para integrar dicho órgano.
7. Que se vulnera el derecho a participar en la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral.²⁰

Más tarde, el 14 de septiembre, la Sala Central del TEPJF recibe escrito de “tercero interesado” que presentan los ciudadanos Roberto Edmundo Pinzón Álvarez y Lucelly del Perpetuo Socorro Alpízar Carrillo, en representación del PRI; además, un escrito de tercero interesado que presentan los ciudadanos Elena del Rosario Castillo Castillo y Carlos Fernando de Jesús Pavón Gamboa, consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, esgrimiendo que el recurso presentando por el PRD no procede ya que quien interpone el recurso no es representante del PRD.

Por su parte, los ciudadanos Elena del Rosario Castillo Castillo y Carlos Fernando de Jesús Pavón Gamboa, consejeros ciudadanos, dicen que la personalidad del promovente no cubre las formalidades de ley exigidas, pues, desde su perspectiva, no basta con que se presente copia certificada de un nombramiento expedido por un funcionario nacional partidista, si ésta no viene acompañada de los documentos básicos, como el acta por la cual se haya otorgado el cargo a dicha persona e, inclusive, la fundamentación en la que aquél se base para emitir dicho nombramiento. Además, estos ciudadanos señalan que el juicio de revisión constitucional electoral promovido por el PRD es extemporáneo, toda vez que fue promovido fuera de los plazos.

Por otra parte, el PRI aduce, como causa de improcedencia del presente medio de impugnación, la inobservancia del principio de definitividad, ya que, asegura el compareciente, el recurrente omite señalar que la resolución impugnada es un decreto debidamente promulgado donde actúan otras autoridades, específicamente el Gobernador Constitucional del Estado, promulgando dicho acto, y el secretario general de Gobierno, refrendando ese acto de autoridad; entonces, según el tercero interesado, si se pretende dar el carácter de autoridad electoral al H. Congreso del Estado, también habría que dársela al Ejecutivo del mismo, hecho que refuerza la idea de la existencia de otros medios de defensa que permite la Constitución federal.²¹

Ahora bien, es necesario precisar que respecto del acto impugnado no existe en la Constitución local, ni en el Código Electoral de dicha entidad federativa, alguna instancia o medio de defensa a los que el ahora actor hubiese podido acudir para inconformarse con tal acto, por lo que se concluye que el decreto que hoy se combate deviene en un acto definitivo y firme contra el cual no existe medio ordinario de defensa en el ámbito local, por lo que se surte la procedencia del medio que ahora se resuelve, según deriva del análisis del artículo 311 del Código Electoral del Estado de Yucatán, en el cual se prevén los supuestos de procedencia de los recursos de revisión, apelación, inconformidad y reconsideración, sin que dentro de los mismos figure alguno por el que se pueda considerar que el ahora promovente, antes de acudir a esta instancia, debía agotar alguno de dichos medios de impugnación electoral locales.²²

El 12 de octubre, el TEPJF anula, por unanimidad de votos de todos los integrantes de la Sala Superior, el Decreto 278 emitido por el Congreso del Estado de Yucatán, ya que:

1. El Congreso del Estado de Yucatán debía esperar al vencimiento del plazo para que las organizaciones sociales y los partidos políticos pudieran proponer al Congreso del Estado los candidatos a consejeros ciudadanos. Ciertamente, esto último constituye una irregularidad en el procedimiento de designación de los consejeros ciudadanos que habrán de integrar el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, así fuere tan sólo para ratificar a algunos de los consejeros o la totalidad de los mismos, ya que el último día en que podrían haberse presentado las propuestas para candidatos a consejeros ciudadanos fue la fecha en que se llevó a cabo la sesión del Congreso del Estado donde se determinó ratificar a los actuales consejeros ciudadanos.
2. En la llamada Acta de la sesión celebrada por la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Yucatán, de treinta y uno de agosto del año dos mil, no se aprecia que alguno de los legisladores que intervinieron en la discusión respectiva hubiere formulado objeción alguna, en el sentido de que se había privado a cierta organización de esa oportunidad para formular propuestas, mucho menos existe constancia en autos, en el sentido de que se impidiera a cierta organización social o política el ejercicio de ese derecho por el hecho de que el Congreso del Estado no esperara a la conclusión del plazo para presentar las propuestas señaladas.
3. El Congreso del Estado violó lo dispuesto en la fracción II del artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, pues a pesar de que existieron oficios donde organizaciones sociales o partidos políticos propusieron la ratificación de los actuales consejeros ciudadanos, la responsable no dio el trámite correspondiente a dichos oficios, en los términos que se precisan en el artículo citado; ciertamente, en este caso en particular, según el promovente, la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado debió dar cuenta al Pleno de los oficios recibidos conforme a lo dispuesto en el artículo 86 del Código Electoral del Estado, y turnarlos a la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, para los efectos indicados en la fracción II del citado artículo 86.²³

De esta forma, si bien es cierto que no se dio cuenta previa al Pleno de la Legislatura con las propuestas recibidas y que tampoco se dio cabal cumplimiento al procedimiento establecido, también es cierto que el H. Congreso del Estado, al final de cuentas no podía tomar alguna resolución relativa a la designación o ratificación de los integrantes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, en virtud de que no existía aún el dictamen de la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales.²⁴

Por otra parte, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán finalmente sí conoció, si bien con posterioridad, qué organizaciones sociales y partidos políticos presentaron propuestas y cuáles fueron los ciudadanos objeto de las mismas, al conocer el dictamen elaborado por la Comisión Permanente de Legislación, y que fue objeto de la discusión y presunta aprobación en la sesión del 31 de agosto del 2000, por lo que no se aprecia alguna violación que fuera determinante, o bien, trascendiera al resultado del procedimiento respectivo.

Ahora bien, en el acta de la sesión celebrada el 31 de agosto de 2000 no se aprecia

que ninguno de los legisladores que intervinieron en la discusión respectiva se hubiera quedado de que se desconocieran las distintas propuestas que se recogían en el dictamen o proyecto de decreto objeto de la sesión, o bien que se hubieran desvirtuado.

Consecuentemente, al resultar sustancialmente fundados dos de los agravios analizados en el considerando precedente, es procedente revocar el acto impugnado, consistente en el Decreto del Congreso del Estado de Yucatán relativo a la ratificación de los consejeros y del secretario técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán hasta por un periodo ordinario electoral más, de 31 de agosto del presente año.

De acuerdo con lo anterior, debe reponerse el procedimiento para la designación de los consejeros ciudadanos por el Congreso del Estado de Yucatán, desde el momento en que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales formule la lista con las personas que reúnan los requisitos de ley, tanto con quienes hayan sido propuestos como nuevos miembros como para ser ratificados en el mismo cargo, siempre y cuando tales propuestas se hayan recibido hasta el 31 de agosto de 2000, señalando los casos de aquellas otras personas que no los reúnan, a fin de cumplir con una debida fundamentación.

En virtud de que la designación del secretario técnico del Consejo Electoral del Estado no corresponde al Congreso del Estado de Yucatán, sino que, en términos de lo dispuesto en el artículo 88 invocado, es competencia del Consejo Electoral del Estado, una vez que se dé cumplimiento a lo resuelto en el presente asunto y se integre debidamente el Consejo citado, este mismo órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado deberá proceder a la designación de dicho servidor electoral, pudiendo ratificar al que fungió como tal en el pasado proceso electoral.

El 16 de octubre se publica en el *Diario Oficial de Gobierno Estatal* la convocatoria para el periodo extraordinario de sesiones, el cual sería ese mismo día 16 por la tarde. En ella se aprobaría la lista con los candidatos.

El 17 de octubre, bajo el Decreto 286, se publicó en el *Diario Oficial* el acuerdo de la mayoría legislativa, en el que se designa por segunda ocasión a los consejeros ciudadanos. Un día después, nuevamente el PAN informa sobre el Incumplimiento de Sentencia y el PRD promueve un “incidente de inejecución de sentencia” ante el TEPJF. La orden del Tribunal es llevar nuevamente el procedimiento.

Entre el 11 y el 28 de diciembre el Congreso estatal ignora tres órdenes directas del TEPJF para ejecutar la sentencia. El Congreso estatal y el gobernador, Víctor Cervera Pacheco, afirman que el tribunal se ha extralimitado en sus funciones, que no tiene facultades para meterse con actos de legislaturas de los estados, y que el consejo legítimo es el designado el 16 de octubre.

El 11 de diciembre, el Tribunal resuelve declarar fundado el incidente de inejecución promovido por el PAN y el PRD, asentándose “que es el caso que ninguno de los actos u obligaciones de hacer se ha efectuado por la responsable, y que toda vez que los plazos han transcurrido en exceso sin que hasta la fecha se tenga constancia que evidencie el cumplimiento de todos y cada uno de los actos que se ordenó realizar”. La Sala Superior resolvió que el Congreso incumplió lo ordenado en la sentencia y se ordenó una vez más al Congreso que la sentencia fuera cumplida, conforme a los plazos dispuestos, con el apercibimiento de que de no hacerse, la Sala Superior “proveerá todas las medidas necesarias a fin de lograr cabal cumplimiento de la misma”, es decir, la debida integración del Consejo Electoral del Estado.²⁵

El 29 de diciembre el TEPJF designa por sorteo al Consejo Electoral. Los magistrados eligen al azar de toda la lista de aspirantes a consejeros a los titulares y a los suplentes. En los primeros días de enero de 2001, el Congreso de Yucatán y el gobernador del estado se niegan a tomarles protesta a los nuevos consejeros, y a su vez expiden un decreto en el que se sigue considerando legítimo su Consejo del 16 de octubre, por lo que le otorgan el financiamiento requerido para realizar sus tareas.

En adelante, los consejeros electorales, nombrados el 16 de octubre por el Decreto 286, deciden no desocupar las instancias del Consejo Estatal Electoral, desafiando a las autoridades federales. Entonces, la Secretaría de Gobernación trata de llegar a un acuerdo con las dirigencias nacionales para salir de la crisis.

En un acto inédito, el Consejo insaculado por el TEPJF toma posesión fuera de la sede del IEE. El 6 de febrero, el Tribunal ordena al gobernador tomar las medidas necesarias para que se desaloje la sede del IEE. Dos días después, y vencidos los plazos fijados por el TEPJF, ni Cervera ni los consejeros acatan las órdenes. En un mitin, el día 7, el gobernador acusa al secretario de Gobernación de ser el generador de la crisis política. El 11 de marzo de 2001, el Congreso de Yucatán reforma el Código Electoral y crea un “superconsejo” de 14 titulares y 14 suplentes, fusionando al Consejo del 31 de agosto insaculado por el Congreso Estatal y al insaculado por el TEPJF. Con este acto, se dice, Cervera coopta a tres de los consejeros nombrados por el Tribunal y, con ello, el gobernador cierra el conflicto y pide al gobierno federal no intervenir más en los asuntos de los yucatecos. El 15 y el 19 de marzo el PAN y el PRD, respectivamente, presentaron ante la SCJN un recurso de inconstitucionalidad contra el Congreso de Yucatán, por violación de los artículos constitucionales 1, 13, 14, 40, 41, 105, 116, 120, 124 y 133.

En la ciudad de México, el secretario de Gobernación, sin la presencia de autoridades locales, suscribió un documento titulado “Compromisos por la democracia en Yucatán” con los líderes de los principales partidos políticos –PAN, PRI y PRD–, el cual establece que los comicios en la entidad se realizarán en la fecha prevista, el 27 de mayo, y serían conducidos por la autoridad electoral que decida la SCJN cuando resuelva los recursos interpuestos por el PAN y el PRD.

Finalmente, el 7 de abril la Suprema Corte invalida el decreto mediante el cual se integró el denominado “superconsejo” electoral y respalda la resolución emitida por el TEPJF. Con lo que se resuelve el conflicto político en la entidad.

3.3 LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL CASO YUCATÁN

De acuerdo con los antecedentes expuestos, el TEPJF interviene en Yucatán ya que, según éste,

la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para “conocer y resolver el presente medio de impugnación en materia electoral, en virtud de que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político en contra de la resolución de un Congreso local que actuó como autoridad electoral de una entidad federativa, a efecto de integrar al órgano competente para organizar y calificar los comicios locales”.²⁶

[...]

La intervención del tribunal también se sustenta en “la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos representados en la Cámara de Senadores, así como por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el veinticinco de julio de mil novecientos noventa y seis, expresamente se proponía que el Tribunal Electoral también conociera de aquellos actos o resoluciones de las autoridades electorales locales que vulneraran los preceptos establecidos en la propia Constitución federal.²⁷ [...]”

Asimismo, en la iniciativa se señaló que el mecanismo que se proponía es respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta vía sólo procediera cuando hubiera violaciones directas a la Constitución federal y en casos determinados que, por su trascendencia, ameritaran ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Sobre el particular, en el Dictamen a la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisaba, que el concepto de justicia electoral posee varias connotaciones. En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones al efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien, a ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos o partidos políticos, para pedir o enmendar cualquier violación que afecta la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto.²⁸

Con base en estos argumentos, la Sala Central del TEPJF dio entrada al juicio de revisión constitucional promovido por el PRD y resolvió varios puntos, entre los que destacan los siguientes:

- No se estableció, de antemano, cómo tendrían que acreditarse los candidatos a ocupar el Consejo Estatal electoral, como señala el Código Electoral, en el cual se señala que es la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, que preside la diputada Myrna Hoyos, quien es a su vez presidenta de la Gran Comisión y coordinadora de la Fracción Legislativa del PRI, quien formula la lista de candidatos a consejeros electorales.

En efecto, es innegable el propósito de lo previsto en el artículo 109, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, para que las distintas fuerzas políticas representadas en el seno del órgano legislativo local, en forma anticipada a la presentación del dictamen, tuvieran la oportunidad de conocer las distintas propuestas que se habían presentado sobre la integración del citado Consejo Electoral del Estado, a efecto de votarlas, sin embargo y con independencia de que se hubieren enterado previamente sobre las mismas, es inconcuso que, en última instancia, las conocieron de manera íntegra, previamente a la votación, ya que en el dictamen respectivo que se denominó Proyecto de Decreto, presentado el treinta y uno de agosto de dos mil y firmado por los diputados Myrna Hoyos, Edwin Andrés Chuc Can y Luis Emir Castillo Palma, integrantes de esa comisión, se precisa quiénes presentaron propuestas (diecisiete organizaciones sociales y partidos políticos), los nombres de los ciudadanos que las conformaban (cuatro de ellas pronunciándose por la ratificación y las restantes señalando un total de treinta y cuatro ciudadanos) y las fechas en que se recibieron (14, 17, 21, 22, 29 y 30 de agosto de dos

mil), como consta a fojas 200 a 202 del expediente, además, la revisión por esta Sala Superior de los escritos de las organizaciones y partidos políticos por los cuales se presentaron las propuestas con los datos respectivos que aparecen en el citado dictamen, permite corroborar que no se omitió ni se reprodujeron en forma imprecisa los nombres de cada una de las personas que se proponían para ocupar el cargo de los consejeros electorales, así como el sentido de aquellos en que se sugería la ratificación.”²⁹

- El Juicio de Revisión Constitucional es atendible ya que en el estado se agotaron en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas en las leyes para combatir dichos actos o resoluciones y que sean aptas para modificar, revocar o anular el acto de autoridad.
- En cuanto a los argumentos relativos a que el acto impugnado no puede ser considerado como un acto preparatorio de la elección y que además intervinieron otras autoridades (como el gobernador del estado y el secretario de gobierno), es necesario aclarar que el referido Congreso local es la única autoridad que debe considerarse como autoridad responsable en el presente asunto, ya que fue la única que directamente actuó en aplicación del artículo 86 del código electoral local, mientras que el poder ejecutivo local no tiene posibilidad de intervenir en las decisiones de carácter electoral que adopta dicho órgano colegiado.

De tal forma, al haber actuado el Congreso del Estado de Yucatán como cuerpo electoral, es decir, como una autoridad de carácter electoral la decisión que adoptó respecto de la designación de los integrantes del Consejo Electoral del Estado no era susceptible de ser objeto de observaciones por parte del titular del Poder Ejecutivo local, y mucho menos de ser vetada o rechazada por éste último. De esta forma, la promulgación realizada por el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán simplemente tiene el propósito de que se publique en el Diario Oficial de dicha entidad federativa, a efecto de que sea del conocimiento de los ciudadanos del Estado, además de que se dé cumplimiento a lo determinado por el Congreso Electoral local.³⁰

De acuerdo con todo lo anterior, el TEPJF sí tiene facultades para intervenir en este asunto, lo que provocó en el ámbito nacional una serie de argumentos tendientes a cuestionar su participación en este conflicto yucateco.

Argumentos en contra de la actuación del TEPJF en Yucatán

1. Ante la entrada del Juicio de Revisión Constitucional en contra del Decreto 278 del Congreso del estado.
 - Estos argumentos se plantearon en el sentido de que no tenía facultades para intervenir, puesto que no se había violado ningún artículo constitucional que pudiera dar cabida a las reformas electorales de 1996, en las que se establecía que el TEPJF tenía facultades para intervenir en asuntos locales siempre y cuando se violaran los preceptos dictados en la legislación federal.

- Asimismo, el TEPJF tiene competencia restringida en materia electoral local y sólo puede intervenir en la órbita de los estados cuando los actos violan la Constitución federal y no la de los estados. El PRD alegó en su juicio de revisión constitucional violaciones a la Constitución local y al Código Electoral de Yucatán, pero ninguna violación a la Constitución federal, y eso hubiera bastado para que la instancia federal desechara la demanda. Las facultades de toda autoridad federal, administrativa, legislativa o judicial deben estar expresamente determinadas en la Constitución Política de México.³¹
- En este sentido, de acuerdo con el artículo 116, el TEPJF sólo debe tener las facultades que expresamente le otorgue la Constitución federal, y la competencia no puede establecerse por analogía, porque ello implicaría la violación de preceptos constitucionales.³²

2. Por la designación de los consejeros estatales electorales.

- Se viola la soberanía de Yucatán, ya que el TEPJF no tiene facultades para designar a los consejeros electorales del IEE.
- Incompetencia del TEPJF por actual al margen de la legislación local y nacional.
- Se viola el estado de derecho y el pacto federal.

Estos argumentos tienen como base la incapacidad del tribunal federal para actuar en los estados de la República, pasando por alto las resoluciones del propio legislativo estatal.

Finalmente, el Congreso de Yucatán alega que el TEPJF está invadiendo su “soberanía” legislativa al desconocer al Consejo Electoral designado y que, como la designación no es un acto electoral, el TEPJF no tiene por qué intervenir. Sin embargo, la integración del Consejo Electoral, aunque corresponda al órgano legislativo, no es un acto legislativo, sino administrativo y, en este caso, es el acto electoral que da inicio al proceso de renovación de los poderes en el estado; como tal, es revisable por el TEPJF.

Con este acto, después de meses de amenazas de intervención por parte de la fuerza pública para restablecer el orden y proporcionar al consejo electoral aprobado por el TEPJF las instalaciones y los recursos necesarios, se logró resolver el conflicto. La intervención del Tribunal si bien atemperó los ánimos de actores políticos como el PRI y de los mismos poderes del estado, sirvió para dejar claro que se están dejando atrás ciertas prácticas políticas propias del México que antecedió a las elecciones de 1988 y que fueron desapareciendo en algunas entidades del país a lo largo de la década de los noventa, pero que aún persisten.

Además, su intervención sirvió para poner de manifiesto que la confianza en las instituciones se obtiene desde los acuerdos entre los actores políticos, entre quienes se debe establecer que se van a respetar las decisiones tomadas, como había sucedido con el acuerdo tomado en la Secretaría de Gobernación, donde los dirigentes nacionales acordaron respetar la resolución que emitiera la SCJN, sobre la pertinencia del TEPJF en la designación de los consejeros electorales.

La Corte ordenó reinstalar como única autoridad para los comicios locales al Consejo insaculado por el TEPJF. Por unanimidad, 10 ministros anularon la reforma efectuada el 12 de marzo por el Congreso de Yucatán para fusionar el Consejo del TEPJF y el nombrado en octubre por la mayoría priista en la legislatura local.³³

Debemos señalar que el conflicto que se presentó en esta entidad tuvo varias causas, pero la que más importancia reviste es la que se refiere a la forma en que se nombrarían a las nuevas autoridades electorales. La falta en la legislación de un mecanismo claro, que especificara cada uno de los pasos a seguir para el nombramiento, se prestó a interpretaciones por parte de quienes salían mejor beneficiados de este asunto.

Es decir, ante la falta de una institución que proporcionara expectativas positivas en cuanto a su actuación en el nivel local, los actores políticos propiciaron la intervención del TEPJF como un actor en el que se podía confiar, de acuerdo con sus resultados en el nivel federal. La llegada del tribunal federal como una institución que ha logrado posicionarse ante los actores políticos nacionales como una identidad positiva creó un ambiente hostil, entendible en un escenario de transición, pero en la medida en que fue resolviendo cada una de las cuestiones logró obtener resultados aceptables.

Finalmente, esta relación entre “política y derecho” y su no fácil resolución demostró que ante los cambios políticos que se están presentando en el país, las legislaciones estatales aún no se encuentran preparadas, ya que su mal diseño propicia que se sigan conservando facultades para el gobernador, con lo que ha logrado que los actores políticos desconfíen de las instituciones y no cooperen en la solución de los conflictos políticos.

NOTAS DEL CAPÍTULO III

¹ Sobre las características que estuvieron presentes en el sistema político mexicano y que han ido dejando de tener influencia, véase a Germán Pérez Fernández del Castillo, “Del presidencialismo absoluto al presidencialismo acotado: medio siglo de vida política en México”, en *México en el siglo xx*, t. I, Archivo General de la Nación, pp. 63-110.

² Noemí Luján, *op cit*, p. 4.

³ Lorena Villavicencio, en plática sobre los conflictos electorales en Yucatán y Tabasco, sede del PRD estatal.

⁴ En él se señala que ningún partido podrá contar con más de 18 diputados por ambos principios, de un total de 25. Art. 20, inciso d) del Código Electoral del Estado de Yucatán de 1994.

⁵ Juicio de Revisión Constitucional promovido por PRD, en contra del Decreto del Congreso del Estado de Yucatán del 31 de agosto de 2000, relativo a la ratificación de los actuales consejeros y del secretario técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán por un periodo ordinario más. Conversación con Héctor Romero, asesor jurídico del PRD ante el IFE y redactor de la controversia constitucional.

⁶ *Reforma y Diario de Yucatán*, del 1 al 15 de enero de 2001.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Fracc. IX, artículo 98 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*, vigente desde 1994.

¹⁰ *Diario de Yucatán, Reforma y La Jornada*, 15 de enero de 2001.

¹¹ *Diario de Yucatán*, revisión del 15 al 30 de enero de 2001.

¹² *Reforma*, 15 de enero de 2001.

¹³ Entrevista con el diputado Jorge Vallejo Bonfil, actual diputado local en Yucatán.

¹⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, expediente SUP-JRC-391/2000, de fecha 12 de octubre de 2000.

¹⁵ Se viola, en principio, la fracción II del artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que se refiere a los trámites que deben tener los oficios presentados al H. Congreso del Estado. Además, se debió dar cuenta al Pleno de los oficios recibidos con relación a lo dispuesto en el artículo 86 del Código Electoral del Estado, y turnarlos a la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales para los efectos previstos en la fracción II del citado artículo 86.

¹⁶ Se viola el artículo 86 del Código Electoral del Estado por el Congreso del Estado, al emitir el Decreto por el que ratifica a los actuales consejeros ciudadanos por parte de organizaciones sociales y partidos políticos.

¹⁷ Igualmente resulta violado el citado artículo 86, fracción II. Se debió proceder en términos de la fracción III o, en su caso, a lo establecido en la fracción IV del artículo.

¹⁸ Se viola el artículo 88 del Código Electoral del Estado.

¹⁹ Se violan los artículos 14 y 16 constitucionales, y también se quebrantan los artículos 41 y 116 de la Carta Magna al inobservarse los Principios de Legalidad y Constitucionalidad que deben regir todos los actos y resoluciones en materia electoral, con independencia de la naturaleza jurídica del órgano al que se señala como responsable de dichos actos o resoluciones.

²⁰ Derecho que otorgan el artículo 41 constitucional y el artículo 41 fracción I del Código Electoral del Estado de Yucatán.

²¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, expediente SUP-JRC-391/2000, de fecha 12 de octubre de 2000.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ En términos de lo dispuesto en el artículo 86, fracción II, del Código Electoral del Estado de Yucatán.

²⁵ *Reforma y La Jornada*, 12 de diciembre de 2000.

²⁶ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Juicio de Revisión Constitucional Electoral promovido por el PRD, en contra del Decreto del Congreso del estado de Yucatán de fecha del 31 de agosto del 2000*, pp. 7 y 8.

²⁷ *Ibid*, p. 11.

²⁸ *Ibid*, pp. 11 y 12.

²⁹ *Ibid*, pp. 36 y 37.

³⁰ *Ibid*, pp. 24 y 25.

³¹ *Reforma*, 13 de enero de 2001.

³² *Reforma*, 13 de enero de 2001.

³³ *El Universal*, 8 de abril de 2001.

Capítulo IV

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la generación de confianza en la justicia electoral: el caso de Tabasco

Las medidas que se establecieron en los diferentes cambios a las legislaciones tuvieron un doble propósito. Primero, hacer posible la sobrevivencia de un cacicazgo que se apoyaba en la ley para manejar todo el entramado político de la preparación de las elecciones, y segundo, permitir que se consolidaran bases sobre las cuales el sistema político mexicano pudiera crear su referente en el nivel local, creando durante largo tiempo lugares que le proporcionaban votos y con ello legitimidad.

Tabasco respondió bien a este tipo de tareas. Por un lado, propició cambios en la conformación de las instituciones, pero por el otro, mantuvo lazos políticos que ayudaron al sostenimiento del partido oficial en el poder, como se señaló en el capítulo segundo.

En Tabasco existió un subsistema electoral en el que predominó un solo partido hasta las elecciones de 1988, puesto que no existía oposición real en la entidad, y después de ese año se conformó un sistema bipartidista, en el que la segunda fuerza en el estado podía pelearle la gubernatura al PRI.

Al igual que en Yucatán, los diseños institucionales fueron mal constituidos, por lo que no han logrado una plena autonomía con respecto al poder ejecutivo estatal. Las instituciones electorales siguen siendo conformadas y manejadas por el gobernador, que interviene de manera decisoria en su funcionamiento. Esto ha producido una desconfianza hacia tales instituciones, que se reflejó en el conflicto del año 2000.

La importancia del caso Tabasco radica en varios puntos: primero, se trata de la anulación de la elección de un gobernador; segundo, la interpretación que se da a la resolución del Tribunal establece una técnica de interpretación de la ley que le posibilita intervenir en otros procesos en los estados de la República; tercero, nos permite observar la intromisión del Ejecutivo estatal en las instituciones electorales a través del manejo de la ley y del control del Congreso del estado.

En los siguientes apartados haremos un análisis de la legislación vigente en el estado, con lo cual demostraremos que el conflicto político tomó esos tintes porque las instituciones encargadas de organizar las elecciones (Consejo Estatal Electoral) y de calificar las posibles anomalías (TEE) no otorgaron a los actores políticos garantías de imparcialidad.

El recuento del conflicto va más en el sentido de propiciar la demostración de que los actores políticos argumentaron que “había una total desconfianza hacia este tipo de instituciones debido a su integración, ya que sus miembros respondían a intereses del gobierno madracista”.¹

4.1 LA DESCONFIANZA DE LOS ACTORES POLÍTICOS POR EL DISEÑO INSTITUCIONAL EN TABASCO: LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Como ya habíamos señalado en el capítulo dos, las modificaciones que se dieron en materia electoral en la década de los noventa sirvieron sólo para seguir preservando el poder del gobernador en la entidad.

Al igual que en fechas anteriores, el órgano encargado de preparar las elecciones presentaba ciertas deficiencias en la forma en que sería conformado. Los grados de autonomía, a los que hemos hecho alusión en repetidas ocasiones, demuestran que el Ejecutivo estatal sigue presente en la conformación, tanto del Consejo Estatal Electoral como del Tribunal Estatal Electoral.

El Consejo Estatal Electoral

Esta institución jugó un papel relevante en este caso, y aunque la prensa no informó tan abundantemente sobre su parcialidad, como en el caso de Yucatán, finalmente el acuerdo entre las dirigencias partidistas estatales del PRI, PRD y PAN, que tuvo el apoyo de sus dirigentes nacionales y del secretario de Gobernación, determinó que una vez acordada la fecha del proceso electoral extraordinario las autoridades serían removidas y su lugar lo ocuparían otros consejeros y magistrados. El motivo de tal acuerdo, fue “para darle mayor confiabilidad a los comicios de los que surgiría el nuevo gobernador.”²

Este acuerdo nunca se llevó a cabo, puesto que los representantes del PRD sabían que el tiempo que dictaba la ley para sustituir a los consejeros y a los magistrados aún no vencía, por lo que esta petición se hizo aprovechando los tiempos que vivía la entidad.³

Pero, ¿cuál era la principal causa por la que el PRD pedía que se sustituyeran las autoridades? En primer lugar, por la parcialidad con la que actuaban dentro del Consejo Estatal Electoral, en la que se rechazaba cualquier tipo de protesta en contra de actos que violaban la ley en los que estaba inmiscuido el PRI; y en segundo lugar, porque quien dirigía el órgano electoral central, Leonardo Salas, había sido acusado por ser miembro del grupo político de Roberto Madrazo.⁴

Para determinar qué tan subordinado estaba el Consejo Estatal Electoral, se analizó el Código Electoral y se obtuvieron los grados de autonomía política, financiera, jurídica y administrativa (véase el cuadro 4.1).

Del cuadro siguiente se desprende que el órgano encargado de llevar a cabo los procesos electorales en la entidad goza de plena autonomía en los cuatro renglones, lo cual nos llevaría a pensar que pudiera gozar de confianza en cuanto a sus tareas encomendadas.

Pero la realidad es otra, ya que si bien el procedimiento por el cual se nombran a los consejeros electorales es parecido al federal porque se requiere la votación de dos terceras partes para que puedan ser elegidos, la integración del Congreso es totalmente distinta a la federal. Es decir, si bien en el procedimiento federal se requieren de dos terceras partes del Congreso para designar a los Consejeros del IFE, como ningún partido puede por sí sólo tener esa cifra de diputados, entonces se necesita del apoyo de otras fuerzas para llevar a cabo el nombramiento. En el caso de los consejeros electorales de Tabasco la situación es otra, ya que aunque se requiere, igualmente, de dos terceras partes, el Congreso se compone de 31 diputados –18 de mayoría relativa y 13 de representación proporcional–,

y se determina un tope de diputados por ambos principios, 21, que puede designar a los consejeros electorales por sí solo.⁵

Sobre los otros tres aspectos de autonomía, el Consejo Estatal Electoral tiene amplias facultades, sólo que mientras exista la posibilidad de que el grado de autonomía política lo decida una fuerza electoral en el estado, seguirá existiendo la subordinación al Ejecutivo estatal, como sucedió en Yucatán.

Finalmente, pareciera en el diseño institucional de este órgano no tan marcado ese intervencionismo como en el caso de Yucatán. Pero aun así, creo que el mal diseño consiste en permitir que quien elabora la lista con las propuestas que serán votadas en el Congreso sea la Comisión de Gobernación, pues ahí se da el sesgo, ya que se da entrada a las solicitudes que no contravienen los intereses del gobernador y del PRI.

El mismo consejero presidente del Instituto Electoral de Tabasco (IET), Leonardo Sala Poisot, denunció que el TEPJF no permitió que defendieran lo que ellos habían calificado como un proceso legal, y advirtió que mucho tenía que ver el que no se hubieran hecho reformas adecuadas para que el IET tuviera facultades constitucionales con el surgimiento de conflictos como el que había ocurrido en la entidad.⁶

Cuadro 4.1

Composición del órgano superior de elecciones. El Consejo Estatal Electoral							
Entidad	Legislación	Año de modificación	Órgano electoral	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica	Autonomía administrativa
Tabasco	Código de Instituciones y Procedimientos del Estado de Tabasco.	1997	Instituto Electoral de Tabasco.	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Es el organismo público autónomo de carácter permanente.</p> <p>El Consejo Estatal Electoral se integra con ocho consejeros electorales que serán elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.</p> <p>La Comisión de Gobernación elaborará la lista con las propuestas.</p>	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto y remitirlo al Ejecutivo estatal para que se incluya dentro del presupuesto anual.</p>	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Expedir los reglamentos internos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto así como el Reglamento de Sesiones</p>	<p><i>Autonomía plena</i></p> <p>Designar al secretario ejecutivo, a los directores de organización y a los consejeros electorales distritales y municipales.</p>

El Tribunal Estatal Electoral

El TEE también fue blanco de duras críticas por parte de los partidos políticos de oposición, ya que se le acusó de ser parcial en el momento de emitir los fallos sobre los recursos interpuestos por el PRD y el PAN.

Este órgano también entró en el paquete de acuerdos entre los partidos políticos, en el que se pedía su remoción para la elección extraordinaria, lo cual finalmente el PRI no cumplió. Al respecto, la misma dirigente nacional del PRD, Amalia García, pedía que se constituyeran “organismos electorales y un tribunal imparciales, ya que los actuales no otorgaban confianza”.⁷

Con respecto a sus tareas, a esta institución se le cuestionó su dependencia del Ejecutivo estatal, ya que si bien ordenó la cancelación de la votación en algunas casillas, “se aseguró que el número de ellas no fuera lo suficientemente grande como para anular la elección”.⁸

Es más, en la resolución emitida por el TEE se afirmó que la legislación tabasqueña no consideraba la nulidad de la elección, por lo que no podía ser declarada. “Sólo era cuestión de tiempo, sabíamos que teníamos que llegar hasta el TEPJF para que nuestras protestas fueran escuchadas, pero teníamos que respetar los tiempos y las formas, así como las instancias locales, para luego acudir a la instancia federal. Efectivamente, no teníamos confianza en que sus resultados llegaran a ser imparciales”.⁹

Por otro lado, en cuanto a los grados de autonomía que se presentan en el cuadro 4.2, el TEE goza en cada una de las entidades de plena autonomía con respecto al Ejecutivo estatal. Pero, si bien el tribunal goza de autonomía financiera, jurídica y administrativa, en cuanto a la autonomía política es insuficiente y se tiende a extender su dominio a las otras esferas. Por ejemplo, si el TEE de Tabasco aprueba su presupuesto, es la Legislatura del estado la que decide si se aprueba o no. Además, el nombramiento de los magistrados lo aprueba la Legislatura, a propuesta del presidente de la Suprema Corte de Justicia del Estado, quien es designado directamente por el Ejecutivo estatal, con la consiguiente derivación de una cadena de lealtades.

En el presente conflicto, tal como sucedió en el Consejo Estatal Electoral, una de las peticiones en el acuerdo político del 10 de enero entre las fuerzas políticas, fue que designaran nuevos magistrados del Tribunal Electoral, ya que en el momento de la calificación de las pruebas ofrecidas por el PRD y el PAN, el TEE las consideró improcedentes. Esas mismas pruebas fueron calificadas por el TEPJF como suficientes para determinar la anulación de las elecciones para gobernador.

Cuadro 4.2

Composición del órgano superior de lo contencioso electoral. El Tribunal Estatal Electoral							
Entidad	Legislación	Año de modificación	Órgano electoral	Autonomía política	Autonomía financiera	Autonomía jurídica	Autonomía administrativa
Tabasco	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y Código de Instituciones y Procedimientos del Estado de Tabasco.	1997	Tribunal Estatal Electoral	<i>Autonomía parcial</i> El TEE es el órgano de justicia electoral en el estado. Se integra con nueve magistrados aprobados por mayoría del Congreso, a propuesta del presidente de la Suprema Corte de Justicia del estado. Este último es propuesto por el gobernador del estado.	<i>Autonomía plena</i> Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Tribunal.	<i>Autonomía plena</i> Expedir los reglamentos internos.	<i>Autonomía parcial</i> No cuenta con una organización de asignación de puestos ejecutivos y no resuelve declaraciones de nulidad de elección de gobernador.

4.2 ACONTECIMIENTOS Y ARGUMENTOS DE LA DESCONFIANZA EN EL CASO TABASCO

El 15 de octubre se llevaron a cabo elecciones para renovar la gubernatura del estado, así como presidencias municipales y diputados locales. El 16 del mismo mes, ante el reporte de inconsistencias en 79.4% de las actas de escrutinio recopiladas por el PREP, el Consejo Estatal Electoral de la entidad determinó desechar este conteo de la elección de gobernador. Tres días después de las elecciones, el 18 octubre, se llevaron a cabo los cómputos distritales, y el 22 el IEE declaró vencedor a Manuel Andrade, candidato del PRI.

Los resultados finales de los tres partidos más importantes fueron los siguientes:

Cuadro 4.3

Elección de gobernador. Tabasco 2000	
Partido político	Votación total
PAN	56,463
PRI	298,969
PRD	290,968

Inconformes con la decisión, el PAN y el PRD la impugnaron ante el Tribunal Estatal Electoral de Tabasco; el primero, por considerar que en la mayoría de los consejos distritales los paquetes electorales fueron abiertos sin ninguna justificación; el segundo, por estimar que en 602 casillas se habían presentado irregularidades que afectaban la validez de la elección.

Los respectivos recursos fueron resueltos el día 9 de noviembre por el Tribunal Electoral de Tabasco, reconociendo parcialmente fundados los planteamientos respecto de algunas casillas, sin que ello fuera motivo para modificar la decisión del IET, que declaraba vencedor al candidato del PRI.

El PAN y el PRD interpusieron ante el TEPJF un juicio de revisión constitucional electoral en contra de la decisión del Tribunal Estatal Electoral de Tabasco. Con este hecho se inició un proceso en el que el TEPJF comenzó a analizar las causales de improcedencia planteadas por el presidente del TEE y por el PRI. Finalmente determinó que los alegatos de estos dos últimos eran infundados conforme a la ley; posteriormente analizó si en el caso se satisfacían los requisitos esenciales, los de procedibilidad y de oportunidad, declarando que si se estaba dentro del plazo, podría resolverse antes de que se diera el cambio de poder ejecutivo, y que las violaciones reclamadas por los partidos de oposición podían ser determinantes para los resultados de las elecciones.¹⁰

El PRD estimó que, entre otras acciones, el TEE omitió o realizó de manera indebida el estudio de los planteamientos de la demanda: no cumplió con el principio de exhaustividad al no haber relacionado diversas impugnaciones con acontecimientos previos a la jornada; no se valoraron pruebas sobre el uso de los recursos públicos durante la campaña; se omitió el estudio de pruebas testimoniales sobre la entrega de materiales, de periódicos, de compra de voto, etcétera; se omitió estudiar las irregularidades de los actos de los consejos distritales.¹¹ “Por lo que desde este momento comenzó a estudiar la posibilidad de interponer la Controversia Constitucional en contra de la resolución del TEE que se veía venir.”¹²

El PAN expresó como agravios, fundamentalmente, que el TEE no enfrentó la impugnación acerca de la apertura irregular de los paquetes en muy diversas casillas, por lo que comenzó a desconfiar de sus resoluciones y observaciones.¹³

El TEPJF decidió acumular los dos recursos con el fin de resolver en una misma sentencia; posteriormente llevó a cabo una relación pormenorizada de las pruebas ofrecidas, considerándolas de manera individual y en forma conjunta. Hecho lo anterior, desechó una gran parte de las que ofreció el PRD, por considerarlas irrelevantes, así como por estimar que muchas de ellas eran supervinientes, es decir, que los hechos que mediante ellas se querían comprobar, se habían producido luego del tiempo a que se referían las impugnaciones originales.¹⁴

El TEPJF estimó que sí era posible declarar la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco. Dicho razonamiento inicia en los considerandos decimotercero y decimocuarto de la siguiente manera: el TEE estimó que la aplicación de las nulidades es de estricto derecho, por lo que “no hay nulidad sin ley”, de ahí que si en el artículo 281 del Código Electoral del Estado (CEET) no se prevé expresamente la nulidad, ésta no puede ser declarada.¹⁵

Más adelante manifestó que como el PRD señaló que no fue estudiado de manera sistemática su argumento en torno a la posibilidad de nulidades, el TEPJF se formuló la siguiente interrogante: “la cuestión a decidir en la presente controversia consiste en determinar si en la legislación electoral de Tabasco, se encuentran supuestos o situaciones jurídicas que den lugar a declarar la nulidad de la elección de gobernador”.¹⁶

La respuesta será de la siguiente manera: el artículo 278 del Código Electoral del Estado establece qué tipo de votaciones o elecciones pueden resultar afectadas con motivo de las nulidades previstas en el propio código. Al desglosar el artículo, el TEPJF estimó que, al final de cuentas, la lectura que debe hacerse del precepto supone que, entre otras, sí es posible llevar a cabo la nulidad de la elección de gobernador, debido a la interpretación literal del precepto.

La determinación que llevó a los partidos políticos PAN y PRD a presentar sus recursos ante el TEPJF fue producto del mal manejo que se hicieron en los dos casos las autoridades estatales electorales, principalmente el TEE, y de la mala interpretación que se daba tanto al Código Electoral del Estado como a la misma Constitución estatal.

Es decir, el TEPJF estimó que los recursos debían haberse estudiado desde el mismo inciso c), fracción IV, párrafo segundo del artículo 116 constitucional, el cual establece que la legislación de los estados deberá darle plena cabida al principio de legalidad en materia electoral. Y al analizar el Código del Estado, el Tribunal se encontró con que dicha legislación contenía dos sistemas expresos de nulidades: aquel que se refiere a las votaciones por casilla y es aplicable a cualquier elección, y aquel que permite anular las elecciones de los diputados por mayoría y de los miembros de los ayuntamientos.

Sin embargo, dice también que existe un sistema de nulidades no específico para la elección de gobernador, el cual se desprende de lo dispuesto en el ya citado artículo 278 del Código Electoral del Estado, así como del párrafo cuarto del artículo 329.¹⁷

El 29 de diciembre, en una decisión histórica e inapelable, el TEPJF anula las elecciones para gobernador, determinando que el Congreso local debía designar un mandatario interino y convocar a elecciones. La resolución fue notificada al IEE y al Congreso del estado a efecto de dejar sin validez las declaratorias hechas por ambos e impedir con ello que el candidato del PRI tomara posesión del cargo el día 1 de enero.

El PRI protestó la decisión, pero la acató; sin embargo, la reacción del gobernador Roberto Madrazo y del PRI local fue reformar la Constitución del estado, y la todavía Legislatura del Congreso estatal (la saliente) llevó a cabo dos acciones que han dado lugar a diversas polémicas: la primera, en conjunción con otros órganos locales, reformó el artículo 47 de la Constitución a efectos de suprimir el periodo dentro del cual el gobernador interino debía convocar a elecciones, así como ampliar el plazo dentro del cual las mismas debían verificarse; la segunda, designó a su propio gobernador interino a efecto de que, de conformidad con lo establecido en el texto del reformado artículo 47, ejerciera la titularidad del poder ejecutivo y convocara a nuevas elecciones. Ambas decisiones fueron consideradas polémicas por la oposición, toda vez que constituían una forma de evitar los efectos de la sentencia y de adelantarse a la designación que, en caso contrario, podría hacer la LVII Legislatura. A su vez la LVII Legislatura designó lo que podíamos llamar su propio gobernador.

Así, el 31 de diciembre, y una hora antes de que Roberto Madrazo dejara la gubernatura del estado, logró colocar como gobernador interino al diputado federal priista Enrique Priego Oropeza –quien tomó protesta ante el Congreso del Estado–, así como la ampliación del periodo del interinato de seis a 18 meses. La nueva legislatura (57) nombró al priista Adán López como Gobernador interino, con lo que la entidad contó con dos mandatarios.

El 10 de enero de 2001, el PRI, el PRD y el PAN acordaron que el día 11 de noviembre se llevarían a cabo las elecciones extraordinarias para gobernador de Tabasco, y quien resulte electo tomaría posesión de su cargo el 1 de enero de 2002.

Días más tarde, y después de haber llegado a un acuerdo en la Secretaría de Gobernación, el PRD solicitó a la Suprema Corte que anulara las modificaciones hechas por la 56 Legislatura del Estado –la que terminó sus tareas el día 31–, alegando que no había iniciativa de decreto ni periodo de sesiones ordinario o extraordinario vigente. Se excluyó además a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso, que tenía que participar en la elaboración del dictamen, y el proceso llevó menos de 24 horas.

El 8 de marzo, la SCJN determinó acortar el interinato de Priego Oropeza y ordenar el adelanto de las elecciones extraordinarias para gobernador. Este plazo no pasaría de seis meses. Determinó que las reformas hechas por la diputación priista sí cumplieron con los requisitos para considerarlas válidas. Sin embargo, argumentó el ministro Góngora Pimentel, como no se hizo con la anticipación que marca la Constitución federal, era necesario hacer una excepción para no aplicarla en el próximo proceso electoral. Por su parte, el PRI asumió el fallo.

De todo lo anterior se desprende que en la entidad se tiene una alta desconfianza respecto de las autoridades electorales, principalmente el TEE, por la influencia que sobre ellos tiene el Ejecutivo estatal.

De esta situación se derivan diferentes problemas políticos, entre los que destacan:

- a. La controversia político-constitucional sobre la actuación del TEPJF y sobre la situación del estado.
- b. El papel que corresponde a los órganos federales de gobierno en la resolución del conflicto.
- c. Las posibles consecuencias de que éste se prolongara, además de su posible solución.

Estos aspectos se tratarán de contestar en el siguiente apartado.

4.3 LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL CASO TABASCO

De acuerdo con las modificaciones electorales de 1996, la Sala Superior del TEPJF es competente para conocer y resolver algún juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político en contra de la resolución de un Congreso local que hubiera actuado alejado de los principios rectores de alguna elección.¹⁸

La iniciativa señaló que el mecanismo que se proponía era respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta vía sólo procediera cuando hubiera violaciones directas a la Constitución federal y en casos determinados que, por su trascendencia, ameritaran ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.¹⁹

Sobre esto, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que el concepto de justicia electoral posee varias connotaciones. En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control para garantizar la regularidad de las elecciones y corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial fue la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir, o bien, a ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos en favor de los ciudadanos, candidatos o partidos políticos, para pedir o enmendar cualquier violación que afectara la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto.²⁰

Así, los partidos políticos interpusieron un recurso de controversia constitucional en contra de la resolución del TEE que declaró infundados los reclamos sobre violación en la elección para gobernador. Así, el 29 de diciembre el TEPJF resolvió la nulidad de la elección. Ante este acontecimiento, tanto el PRI como el TEE comenzaron su defensa por lo que consideraban una nueva manera de leer el ordenamiento legal.²¹

El TEE estimó que la aplicación de las nulidades es de estricto derecho, de ahí que si el artículo 281 del código electoral no prevé expresamente la nulidad, ésta no puede ser declarada. Argumentó que fue contestado por el TEPJF aludiendo a que la legislación de los estados deberá dar plena cabida al principio de legalidad en materia electoral.²²

En el informe circunstanciado del 15 de noviembre del 2000, el Presidente del Tribunal Electoral de Tabasco hizo valer las siguientes causas de improcedencia del presente juicio de revisión constitucional electoral.

- a. La derivada del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme al cual se requiere, para la procedencia de este medio de impugnación, que la resolución reclamada viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²³

El Presidente del Tribunal Electoral de Tabasco sustentó la citada causa de improcedencia sobre la base de que, aun cuando el promovente del juicio señaló que se violaron los artículos 1, 6, 14, 16, 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la citada autoridad, tanto el Partido de la Revolución Democrática como el Partido Acción Nacional no formularon razonamientos lógico-jurídicos, para poner de manifiesto la violación aducida.

- b. La causa de improcedencia derivada de lo dispuesto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en concepto de la autoridad, la violación reclamada no resultaba determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de la elección de gobernador.²⁴

Para el Presidente del Tribunal Electoral de Tabasco, la actualización de la referida causa de improcedencia derivaba de la circunstancia de que los actores no habían formulado argumentos con los que pusieran de manifiesto que, de no haberse resuelto en el sentido en que se hizo en el acto reclamado, el resultado de la elección habría sido favorable al partido que quedó en segundo lugar con la realización de la operación aritmética, tendente a acreditar la mencionada "determinancia".

Por otra parte el 17 de noviembre de 2000, el Partido Revolucionario Institucional compareció a los presentes juicios en su carácter de tercero interesado. En dichos escritos, se hicieron valer las siguientes causas de improcedencia:

- a. Sostuvo que debían desecharse de plano las demandas de los presentes juicios de revisión constitucional electoral, en virtud de que los demandantes no cumplieron con el requisito establecido en el artículo 9, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que según el tercero interesado, los actores no mencionaron de manera expresa y clara los hechos

en los que basaron la impugnación, los agravios que les causaron las resoluciones impugnadas y los preceptos presuntamente violados.²⁵

- b. Manifestó que procedía también el desechamiento categórico de las demandas, en términos de lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que según dicho tercero, la aportación por parte del Partido de la Revolución Democrática de 10 pruebas supervenientes en este juicio, en el que solamente eran admisibles de manera excepcional, se desprendía un claro proceder procesal frívolo e irresponsable de dicho partido.²⁶
- c. Propuso el desechamiento de la demanda, porque estimó que en el caso no se surtía el requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que la violación reclamada no era determinante para el resultado final de la elección.²⁷

La anterior causa de improcedencia se hace derivar de la circunstancia de que en concepto del tercero interesado, los promoventes debieron puntualizar las violaciones sustanciales cometidas en forma generalizada el día de la jornada electoral, y tuvieron que haber demostrado también, a través de una operación aritmética, que esas violaciones habían sido determinantes para el resultado de la elección. En primer término, se hará referencia a la causa de improcedencia que se hizo valer tanto por el Presidente del Tribunal Electoral de Tabasco como por el Partido Revolucionario Institucional, consistente en que los promoventes en los presentes juicios de revisión constitucional electoral no cumplieron con el requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, referente a que el acto reclamado viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸

Al respecto cabe estimar que, contrariamente a lo que se aduce en los escritos a los que se ha hecho referencia, en el presente caso sí se cumple con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional formulan los agravios que en su concepto originan las resoluciones impugnadas, a las cuales les atribuyen conculcaciones a preceptos constitucionales que, según los promoventes, afectan su esfera jurídica, como se precisa en los Considerandos Sexto y Séptimo de la presente ejecutoria.²⁹

Lo anterior es suficiente para considerar satisfecho el requisito de carácter formal comentado, pues de formularse un planteamiento sobre la idoneidad de los agravios para demostrar la violación alegada por los actores, se prejuzgaría sobre el mérito del presente medio de impugnación.

En consecuencia, el requisito comentado debe estimarse satisfecho cuando, como en el caso a estudio, en el juicio de revisión constitucional electoral, se hacen valer agravios en los que se exponen razones encaminadas a demostrar la afectación al acervo jurídico del accionante, puesto que con ello se trata de destacar la violación a preceptos constitucionales.

Aunado a lo anterior, tanto el Partido de la Revolución Democrática como el Partido Acción Nacional precisaron las disposiciones constitucionales que en su concepto fueron

transgredidas, esto es, los artículos 1, 6, 14, 16, 17 y 116 de la ley fundamental, lo que corrobora el cumplimiento del requisito de naturaleza formal en mención, dado que dichos preceptos fueron relacionados con los motivos de inconformidad que fueron motivo de estudio en la presente resolución.³⁰

De acuerdo con los señalamientos hechos por los terceros interesados, cabe señalar que la causa fue declarada como improcedente por lo siguiente:

Como ya se vio con anterioridad, al tratar los requisitos de procedencia de estos juicios de revisión constitucional electoral, las violaciones reclamadas por el Partido de la Revolución Democrática y por el Partido Acción Nacional sí pueden resultar determinantes para el resultado final de la elección impugnada, según se advierte en los escritos de demanda, contrariamente a lo que se sostiene el tercero interesado.³¹

En efecto, en las sentencias impugnadas en el presente juicio de revisión constitucional electoral, se confirmó la declaración de validez de la elección de gobernador del Estado de Tabasco y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez expedida a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional. Entre otras razones, la autoridad responsable llegó a la anterior conclusión, porque estimó que en la entidad federativa de que se trata no cabía el acogimiento de la nulidad de la elección de gobernador, porque no estaba prevista tal figura jurídica en la ley electoral local.³²

Así, el punto medular controvertido en los presentes juicios de revisión constitucional electoral es decidir si los fallos de mérito fueron legales y si, en el caso, es posible considerar que la elección de gobernador del estado de Tabasco es apta para surtir plenos efectos jurídicos.

De acogerse los agravios sobre el tema fundamental, se llegaría necesariamente a la conclusión de que debe modificarse el resultado de la elección impugnada. De ahí que las violaciones aducidas en los presentes juicios puedan ser determinantes para el resultado de la elección de gobernador en el estado de Tabasco.³³

Por tanto, en los presentes juicios se cumple con el requisito de procedencia previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No son obstáculo para la anterior conclusión las manifestaciones realizadas por el Presidente del Tribunal Electoral de Tabasco y por el Partido Revolucionario Institucional, en su carácter de tercero interesado, en el sentido de que para tener por satisfecho el requisito sobre la determinancia, los actores debieron formular las manifestaciones y operaciones aritméticas del caso para acreditar el elemento mencionado.³⁴

Se dice lo anterior porque, por principio, y sólo para efectos de la procedencia de los presentes juicios, no era necesario que los demandantes formularan las operaciones aritméticas para demostrar el requisito sobre la determinancia, sobre todo porque esta sala superior advierte en la demanda y de las constancias de autos que sí se cumple con dicho elemento, según ya se dejó explicado en la presente ejecutoria, al analizar los requisitos de procedencia de este medio de impugnación.³⁵

A continuación se analizará la causa de improcedencia invocada por el Partido Revolucionario Institucional, consistente en que las demandas de los presentes juicios de revisión constitucional electoral no cumplieron con el requisito establecido en el artículo 9, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El tercero interesado señaló que debían desecharse la demandas de estos juicios, en virtud de que los actores no mencionaron de manera expresa y clara los hechos en que

basaron la impugnación, los agravios que les causaron las resoluciones impugnadas y los preceptos presuntamente violados, con lo que, en concepto del tercero interesado, se incumplió con lo previsto en el precepto señalado en el párrafo anterior. Esta argumentación es infundada.³⁶

En el caso se cumplen los elementos previstos en el artículo 9, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que las demandas que dieron origen a los juicios de revisión constitucional electoral satisfacen los requisitos formales para su elaboración, previstos en tal precepto, como son: la mención de los hechos y agravios que causa el acto o resolución impugnada, así como los preceptos constitucionales presuntamente violados, como se demostrará en seguida.³⁷

En efecto, lo fundamental en el presente caso es que en las demandas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática y por el Partido Acción Nacional sí se advierte la expresión de manera clara de los hechos en que se basaron las impugnaciones, puesto que dichos institutos políticos narraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se dieron los acontecimientos que, en su concepto, fueron los antecedentes de lo que sucedió el día de la jornada electoral local.

El Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional expusieron los agravios que estimaron les causaban las resoluciones reclamadas, puesto que de la simple lectura de las demandas, se pone de manifiesto que los actores sí expresaron argumentos tendentes a combatir dichas resoluciones y el resultado de la elección. Tales alegaciones se encuentran contenidas en los capítulos específicos y guardan relación directa con las resoluciones reclamadas, ya que a través de ellos pretenden impugnar el resultado de la elección que combaten; cuestión distinta es que sean fundados o no, pero tal situación se determinará en los considerandos correspondientes de esta resolución.

Los demandantes mencionaron también los preceptos constitucionales que estimaron infringidos en las sentencias reclamadas, puesto que como ya se vio con antelación, tanto el Partido de la Revolución Democrática como el Partido Acción Nacional señalaron que se violaron los artículos 1, 6, 14, 16, 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁸

Consecuentemente, contrario a lo señalado por el PRI, en las demandas sí se observaron los requisitos formales en el artículo 9, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la procedencia de los medios de impugnación previstos en la propia ley. De ahí que deba desestimarse la causa de improcedencia del Partido Revolucionario Institucional.³⁹

Por último, se hará referencia a la causa de improcedencia que hizo valer el tercero interesado, sustentada en lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El PRI propuso el desechamiento de las demandas, sobre la base de que, por lo que hace al PRD, el actor aportó pruebas supervenientes que sólo eran admisibles de manera excepcional, lo que conducía a estimar, según el citado tercero, que había un claro proceder procesal frívolo e irresponsable del demandante que actualizaba la causa de improcedencia invocada.

Esta lectura del fallo concluye que una elección puede ser democrática si satisface determinados principios. En el futuro, el TEPJF

podrá intervenir si, a su juicio, los mismos son vulnerados por la legislación o los actos electorales federales o locales. Para el Tribunal tales principios son, entre otros: elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre, secreto y directo; la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como principios rectores del proceso electoral y el control de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”.⁴⁰

Lo anterior resulta interesante ya que el mismo TEPJF amplía sus facultades y su radio de acción en todas las entidades del país.

Además, el TEPJF estableció que el Tribunal Estatal realizó de manera indebida el estudio de los planteamientos de la demanda; no cumplió con el principio de exhaustividad al no haber relacionado diversas impugnaciones con acontecimientos previos a la jornada; no se valoraron pruebas sobre el uso de recursos públicos durante la campaña; y se omitió el estudio de pruebas testimoniales y omitió el estudio de las irregularidades de los actos de los consejos distritales. Además, que no consideró la impugnación acerca de la apertura irregular de los paquetes electorales en muy diversas casillas.⁴¹

Finalmente, la actuación del Tribunal enfrentó problemas inéditos del sistema político mexicano en transición. Y si bien podemos hablar de un conflicto entre democracia y Estado de derecho en términos del mero devenir de la política y las formas y procedimientos de racionalidad que, se supone, debe dar cauce y consolidación.

NOTAS DEL CAPÍTULO IV

¹ Entrevista con Lorena Villavicencio, representante del PRD en el estado de Tabasco y representante ante el Instituto Electoral del Estado.

² *La Jornada*, 11 de enero de 2001.

³ Entrevista con Lorena Villavicencio.

⁴ *Ibid.*

⁵ Párrafo segundo, artículo 12 y Frac. IV, artículo 14. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Vigente desde 1996.

⁶ *Tabasco Hoy*, 14 de enero de 2001.

⁷ *Reforma*, 3 de enero de 2001, p. 4.

⁸ Entrevista con Lorena Villavicencio en la sede estatal del PRD capitalino.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Tabasco Hoy!*, noviembre de 2000.

¹¹ Juicio de Revisión Constitucional Electoral. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, México, Distrito Federal, veintinueve de diciembre del año dos mil. Contra las resoluciones de nueve de noviembre del dos mil, emitidas por el Pleno del Tribunal Electoral de Tabasco, contra la declaración de validez de la elección y a la expedición de la constancia de mayoría al candidato triunfador.

¹² Entrevista citada con Lorena Villavicencio.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Para una descripción de este proceso, se puede consultar la página del TEPJF.

¹⁵ El artículo 281 del CEE sólo establece la declaración de nulidad en las elecciones de diputados, presidentes municipales y regidores, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, vigente desde diciembre de 1996.

¹⁶ *Juicio de Revisión Constitucional, op. cit.*

¹⁷ Este artículo señala: "Las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad, podrán tener los efectos siguientes: IV. Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal, Distrital o Municipal correspondiente, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en este Código. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco*, vigente desde diciembre de 1996.

¹⁸ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Juicio de Revisión Constitucional Electoral promovido por el PRD y el PAN, en contra del Decreto del Congreso del estado de Tabasco de fecha 29 de diciembre del 2000*.

¹⁹ Iniciativa de reformas federales en materia de justicia electoral, julio de 1996. Cámara de Diputados.

²⁰ *Ibid.*

²¹ De conformidad con los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso e), y 199, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

²² Expresado en art. 116, párrafo segundo, fracción IV; inciso d) de la Constitución Federal.

²³ TEPJF, *Juicio de Revisión Constitucional...*, *op. cit.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 6.

²⁶ *Ibid.*, p. 10.

²⁷ *Ibid.*, p. 17.

²⁸ *Ibid.*, pp. 252-254.

²⁹ *Ibid.*, p. 11.

³⁰ *Ibid.*, pp. 7 y 8.

³¹ *Ibid.*, p. 483.

³² Para una lectura de los razonamientos del TEE, véanse las pp. 35 a 64.

³³ *Ibid.*, pp. 79-80.

³⁴ *Ibid.*, pp. 231-232.

³⁵ *Ibid.*, p. 319.

³⁶ *Ibid.*, p. 9.

³⁷ *Ibid.*, p. 8.

³⁸ *Ibid.*, p. 16.

³⁹ *Ibid.*, p. 178.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 194.

⁴¹ *Ibid.*, p. 133.

Conclusiones

La presente investigación acerca del papel de *Los tribunales electorales en México en la transición democrática* ha tratado de dar cuenta de la importancia que ha tenido el diseño de instituciones capaces de ofrecer a los actores políticos confianza y credibilidad por medio de sus acciones y resultados. Desde esta perspectiva, se realizó el análisis de los diferentes ordenamientos electorales federales y locales, y sus respectivas reformas a partir de 1990 fueron vistas como respuesta a las *crisis de confianza* en los procesos electorales que desencadenaron las elecciones del 6 de julio de 1988.

Las reformas federales permitieron el diseño de instituciones con ciertos atributos que las posibilitan para incidir en la creación de espacios de negociación y cooperación entre los actores políticos, logrando con ello dirimir el conflicto. Tales instituciones han logrado que los conflictos cotidianos de cada elección lleguen a acuerdos que permiten hacer que los problemas poselectorales no pasen a otras facetas. La creación de instituciones como el IFE, y dentro de éste el Registro Federal de Electores, además del TEPJF, ha logrado crear un ambiente político *positivo* entre los actores políticos, que arrojó acuerdos posteriores de cooperación y confianza entre todos.

Esta construcción de expectativas positivas vino precedida de diseños institucionales en los que predominaba la imparcialidad, lo cual generó un ambiente político de confianza hacia las mismas instituciones electorales. Así, cuando las instituciones con una identidad positiva mediaban en las relaciones entre los actores, rompían los mecanismos generadores de expectativas negativas y se perfilaba cierto comportamiento de cooperación de los partidos políticos.

Al señalar que las instituciones en la década de los noventa ocasionaron, gracias a su paulatino y buen diseño institucional, expectativas positivas entre los actores políticos, lo hicimos porque consideramos que el ejercicio del poder debía ajustarse a un proceso cooperativo entre gobernantes y quienes luchaban por ese poder. Es por eso que las reformas de 1996, además de otros factores que se involucraron en ese proceso de cambio, lograron que las modificaciones electorales cambiaran, en un periodo corto, las muestras de desconfianza de los actores políticos.

Así, por ejemplo, el TEPJF consiguió, en menos de dos décadas, construir una base que se comenzó a consolidar gracias a los resultados de su gestión. Si bien en sus inicios ésta se mantuvo supeditada a las decisiones del poder ejecutivo federal, en la medida en que los actores políticos llegaron a acuerdos para el diseño de las instituciones, avanzó de manera mucho más rápida hacia su fortalecimiento, gracias a que otorgó confianza en su trabajo y con sus resultados ganó credibilidad frente a los actores políticos.

El problema de esto es que si bien en el nivel federal se pacta y se avanza hacia procesos de transición, en los que el diseño institucional se vuelve un factor clave para arribar a la democracia, en el ámbito local se siguen presentando rasgos del sistema político mexicano en el que resalta su control centralizado de las instituciones electorales.

La investigación demostró que sigue presente el mal diseño institucional en el momento de realizar las modificaciones a los diferentes ordenamientos electorales, lo cual permite que las instituciones encargadas de llevar a cabo los comicios y calificarlos sigan subordinadas al Ejecutivo estatal, afirmación que con el análisis de los códigos electorales quedó comprobada.

En ese tipo de entidades, la generación de confianza parece no tener bases sobre las cuales apoyarse, ya que todavía persiste en ellas la intervención desde el centro; el control del Ejecutivo estatal sobre las instituciones; un sistema claramente bipartidista, donde solamente hay dos fuerzas políticas con posibilidades de acceder al poder son entidades que han tardado en integrar las modificaciones hechas en la conformación de las instituciones en el nivel federal, y que cuando lo hacen, sus reformas no alcanzan a dotar de plena autonomía política, financiera, jurídica y administrativa a esas instituciones.

Por otro lado, la investigación también demostró que las disposiciones incluidas en la reforma de 1996 para homologar los códigos electorales estatales con el federal han tardado en incorporarse, como fue el caso de Yucatán, o se hicieron de manera parcial, como en Tabasco. Esto propició que las formas o canales que utilizó el gobernador del estado para influir en el nombramiento de las autoridades siguieran presentes por mucho tiempo. Por ejemplo, en lo relacionado con la construcción de instituciones, si bien las legislaciones establecieron contrapesos al Ejecutivo estatal, quitándole la facultad de nombrar a los consejeros del consejo estatal electoral, y dejaron en manos de los partidos políticos las propuestas de los mismos, y en el Congreso estatal la facultad de designarlos, también colocaron un filtro en la comisión legislativa que debe preparar la lista de las personas que cumplieran los requisitos.

Ahora bien, todo el engranaje político descrito en los capítulos dos, tres y cuatro nos permitió observar que los actores políticos de oposición en esas entidades contaban con un capital político de desconfianza, gracias a la visible intromisión del Ejecutivo estatal, que ocasionó la entrada de un elemento externo en los conflictos, pues las instituciones estatales no ofrecían resultados imparciales y justos, y, por lo tanto, se desconfiaba de ellas.

El análisis de los ordenamientos electorales de la entidad demuestra que por lo menos hasta antes de la reforma de 1990, los códigos presentaban un manejo importante de los organismos electorales por parte del Ejecutivo estatal. Con la inclusión, en la reforma de 1990, de los llamados consejeros magistrados, se intentó colocar un contrapeso.

También se desprende del análisis que, en lo relativo a la autonomía, la política tiene mayor relevancia que la financiera, la jurídica y la administrativa, como lo comprueba el hecho de que en el nombramiento de dichos consejeros recae parte de la estructura del mismo órgano electoral. Sin la autonomía plena de éste, es difícil que se pueda conseguir un organismo con estructuras autónomas plenas.

Esto permitió que los actores políticos almacenaran un capital político de desconfianza hacia las instituciones, que no han podido cooperar de manera *desinteresada* en la construcción de consensos.

Así, los antecedentes políticos en las entidades han permitido a los actores políticos tomar a los tribunales electorales como una instancia por la que se debe pasar todo tipo

de reclamos, pero como mero trámite, sin perder de vista que el final de las inconformidades tiene que ser el TEPJF, “porque ha demostrado que se puede confiar en él”.

Con todo esto, la investigación mostró que para los actores políticos la reforma electoral de 1996 fue muy importante, puesto que abrió la posibilidad de que una instancia federal recibiera y calificara de manera definitiva e inatacable los recursos de inconformidad presentados por presuntas violaciones de los derechos políticos y faltas a los preceptos democráticos, lo que significó contar con un mecanismo para hacer frente al poder ilimitado de los gobernadores.

Así, una vez suscitados los conflictos en cada una de las dos entidades analizadas, se abrió la posibilidad de intervención del TEPJF, justa para algunos y para otros no tanto. La conclusión no es definitiva y tampoco fácil, puesto que si bien el derecho le otorgó la razón al Tribunal Federal, aludiendo a cierta lectura en cuanto a sus facultades (caso Tabasco), e interpretando en su favor la posibilidad de intromisión, también debe considerarse que ley le otorga ciertas facultades para intervenir.

Lo cierto es que aludiendo a este tipo de lectura, el Tribunal tendría facultad para controlar los códigos electorales estatales de todo el país a través de los principios rectores de elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre secreto y directo; financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales donde prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Con todo lo anterior, es necesario que haya reformas electorales en el ámbito local para ampliar las facultades de las instituciones electorales estatales, en el entendido de que solamente dotándolas de plena autonomía se puedan corregir vicios del pasado. Aunado a esto, se debe acotar el poder de los gobernadores, ya sea colocándole mayores contrapesos en el Congreso estatal, o bien modificando la legislación a fin de cortarles todos esos resquicios de poder que contribuyen a que su participación sea determinante en la conformación de las autoridades electorales.

Por otra parte, hay que decir que como resultado del trabajo realizado, se abrieron nuevas líneas de investigación que motivan a la realización de otros estudios comparados, y que por este momento se han dejado ahí, como meros puntos de interrogación.

La comparación de los códigos electorales mostró la necesidad de cambios institucionales profundos, que permitan a las autoridades electorales locales *autogobernarse* sin la intervención del Ejecutivo estatal, al estilo del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituciones que cooperan con los actores políticos construyendo confianza y otorgando credibilidad.

En el nivel local, la investigación cumple con las expectativas, es decir, se comprobó que el mal diseño institucional comienza desde la modificación de los contenidos electorales locales, donde aún no se ha cumplido al cien por ciento la homologación con los contenidos de la norma federal, por lo que persiste aún la presencia de facultades que por largo tiempo han pertenecido al Ejecutivo estatal.

Finalmente, la investigación abre nuevas pautas para entender la relación entre política y derecho, o mejor dicho, entre democracia y Estado de derecho. El estudio podría ampliarse para incluir cada una de las entidades de la república, tomado como punto de partida las reformas electorales federales de 1996 y, más concretamente, la salida del Ejecutivo federal del órgano central de elecciones. Con ello estaríamos investigando si las instituciones

electorales se componen de acuerdo con la fuerza política que gobierna la entidad, si el análisis de los ordenamientos electorales responde adecuadamente a los grados de autonomía ya descritos en los capítulos anteriores y si en la conformación de las autoridades electorales interviene el gobernador del estado.

Bibliografía

- Alvarado, Arturo, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre de 1996, pp. 39-71.
- Cedeño del Olmo, Manuel, *Sistema político en Tabasco. Gobierno, poder regional y federalismo*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y Universidad Autónoma de Zacatecas (Colección Regiones y Política), núm. 2, 1999.
- Curzio, Leonardo, "Las elecciones de 1994 en Tabasco o la comedia de las equivocaciones", *El Cotidiano*, núm. 60, México, UAM, 1995.
- , "Las elecciones locales de 1991 en Tabasco", en Jorge Alonso y Jaime Tamayo (coords.), *Elecciones con alternativas*, México, La Jornada-CIIH-UNAM, 1994.
- , "Tabasco, Carta político-electoral de México", en *Excelsior*, 26 de julio de 1994, sección Ideas.
- , *Tabasco: Sociedad, economía, política y cultura*, México, CIIH (Biblioteca de las Entidades Federativas), 1995.
- Dahl, Robert, *La poliarquía*, México, REI, 1993.
- Eisenstadt, Todd, "Observancia de las normas legales por los partidos de oposición y autonomía de los tribunales electorales en la transición democrática de México", *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. xxxviii, núms. 2-3, abril-septiembre de 1998, pp. 340-394.
- , "Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México", *Foro Internacional*, vol. xxxix, núms. 2-3, El Colegio de México, abril-septiembre de 1999, p. 312.
- Espinoza Toledo, Ricardo, "Superpresidencialismo y régimen presidencial", en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- , *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, UAM, IFE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre de 1996.
- Fukuyama, Francis, *La gran ruptura. Naturaleza humana y reconstrucción del orden social*, Barcelona, Sine Qua Non, 2000.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, "Elecciones de gobernadores", en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 283-288.
- Guy Hermet et al., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982.
- Hernández, Gustavo, *Historia política de Tabasco*, México, Centro de Estudios del Agrarismo en México, 1988.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Credibilidad institucional y la consolidación democrática en México", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. xix, núm. 57, septiembre-diciembre de 2001, pp. 691-719.
- Hernández, Rogelio y José Luis Reyna, "El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los

- últimos meses de gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, núm. 36, septiembre-diciembre de 1994, pp. 515-532.
- Prud'home, Jean-François, "La negociación de la reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 93-126.
- Loeza, Soledad, "La crisis electoral del 6 de julio de 1988", en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades-Porrúa.
- López Obrador, Andrés Manuel, *Tabasco entre la ruina y la esperanza*, México, Grijalbo, 1995.
- Loyola Díaz, Rafael y Samuel León González, "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (comps.), *El nuevo Estado mexicano*, II. Estado y política, Nueva Imagen, Universidad de Guadalajara y CIESAS, México.
- Luján, Noemí, *Tecnología y procesos electorales en México (1988-1994) Entre la democracia y el control político*, Tesis de doctorado, Flacso-sede México, 1997.
- Madrazo, Jorge, "Reforma Política y legislación electoral de las entidades federativas", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, IIS-UNAM-Siglo XXI.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- Montalvo, Enrique, México, *Una transición conservadora. El caso de Yucatán*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia y La Jornada Ediciones, 1996.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, en *Transiciones desde un Gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4, Buenos Aires, Paidós.
- , "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, vol. 33, núm. 130, Buenos Aires, julio-septiembre de 1993, pp.163-184.
- Orozco, Henríquez Jesús, "Conflictos electorales y justicia", en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.), *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, UNAM, Coordinación de Humanidades, Porrúa, pp. 279-300.
- Paris, Pombo María Dolores, "La agonía del nacionalismo y el despertar del regionalismo entre las élites políticas mexicanas", en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coord.), *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*, México, IIS-UNAM, Flacso, sede México-Plaza y Valdés, 2000.
- Pérez, Germán y José Woldenberg, "Acuerdos del Consejo General para las elecciones de 1994", en Pérez Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Porrúa y Flacso, sede México, pp. 121-136.
- Pérez, Germán, "El largo proceso de negociación electoral", *Anuario Latinoamericano*, Costa Rica, Flacso-Ecuador, 1998.
- , "Del presidencialismo absoluto al presidencialismo acotado: medio siglo de vida política en México", en *México en el siglo XX*, t. I, Archivo General de la Nación, pp. 63-110.
- Peschard, Jacqueline, "Los procesos electorales locales", en Samuel León y Germán Pérez, *17 Ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1987.
- Salazar, Luis, "Alternancia y cambio de régimen", en Yolanda Meyenberg (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Flacso, IIS-UNAM Y UAM-I, 2001, p. 414.

- Salinas de Gortari, Carlos, Toma de protesta, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1988.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, t. 1, Madrid, Alianza Universidad, 1978.
- Schedler, Andreas, "Percepciones públicas de fraude electoral en México", *Perfiles Latinoamericanos*, Año 8, núm. 14, junio de 1999.
- , "Credibility. Exploring the Bases of Institutional Reform in New Democracies", ponencia presentada en el XIXth International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Washington, DC, 28-30 de septiembre de 1995.
- , "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999.
- Segovia, Rafael, "La resistencia al cambio", *Foro Internacional*, núm. 159, vol XL, núm.1, enero-marzo de 2000.
- Serrano, Mónica, "El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, FCE, 1998.
- Velázquez, Guadalupe, "El Movimiento del Pacto Ribereño", *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, 3/1988.
- Woldenberg, José, "La transición a la democracia", *Nexos* núm. 261, septiembre de 1999.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.

CONSTITUCIONES Y LEYES ELECTORALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, vigente desde el 27 de diciembre de 1996.
- Constitución Política de Yucatán, vigente desde 1994.
- Código Electoral del Estado de Yucatán, vigente desde 1994.
- Código Electoral del Estado de Yucatán, de los años 1977, 1990 y 1993.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, vigente desde diciembre de 1996.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, de los años 1977, 1990, 1993 y 1995.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio de Revisión Constitucional Electoral*, expediente SUP-JRC-391/2000, de fecha 12 de octubre de 2000.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio de Revisión Constitucional Electoral*, de fecha 12 de octubre de 2000.

HEMEROGRAFÍA

- Revisión de los diarios nacionales desde el 12 de octubre hasta el 15 de enero para Tabasco.
- La Jornada*
- Reforma*
- Universal*
- Milenio Diario*

Tabasco HOY

Revisión de los diarios nacionales desde el 1 de septiembre hasta el 31 de mayo para Yucatán.

Diario de Yucatán, fechas del 1 al 15 de enero del 2001.

Diario de Yucatán, revisión del 15 al 30 de enero del 2001.

Los tribunales electorales en México en la transición democrática: los casos de Yucatán y Tabasco terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280 México D.F., en el mes de diciembre de 2004. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada "A". El tiraje fue de 2 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Goudy y Frutiger.

