

LOS USOS Y ABUSOS DE LA

**JUSTICIA
ELECTORAL.**

¿INSTITUCIONALIZANDO UN

MECANISMO
“ANTIDEMOCRÁTICO”?

4 Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral

Elena Martínez Barahona

**Los usos y abusos de la justicia
electoral. ¿Institucionalizando
un mecanismo “antidemocrático”?**

**Elena Martínez
Barahona**

Profesora ayudante-doctor
en el Área de Ciencia Política
y de la Administración del
Departamento de Derecho Público
General de la Universidad de Salamanca.

342.7104
M334u

Martínez Barahona, Elena.

Los usos y abusos de la justicia electoral : ¿institucionalizando un mecanismo "antidemocrático"? / Elena Martínez Barahona. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

43 pp.-- (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral; 4)

ISBN 978-607-708-043-5

1. Justicia electoral – América Latina. 2. Democracia – América Latina. 3. Instituciones electorales – Estudios comparados – América Latina. I. Título. II. Serie.

SERIE CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL

DR. 2011 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-043-5

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	11
Democracia y justicia electoral. ¿Ante un mecanismo antidemocrático?	13
Percepciones sobre las elecciones y las instituciones electorales. Una visión comparada de América Latina	17
La justicia electoral. ¿Del arbitraje al arbitrio judicial?	29
Reflexión final	37
Fuentes consultadas	39

PRESENTACIÓN

Las reformas electorales de los últimos 30 años fueron creando, paso a paso, un sistema de judicialización de las elecciones en México. La creación de los tribunales especializados en resolución de controversias electorales y del instituto autónomo dedicado a organizar las elecciones es el núcleo de la transición mexicana.

Las elecciones democráticas, justas y equitativas son el fundamento de la democracia. Para que sucedan, la organización electoral y la aplicación de la justicia electoral tienen que ser transparentes y estar apegadas a la legalidad. Sin exagerar, se puede decir que el funcionamiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es fundamental para la democracia mexicana.

En su texto, la autora describe y analiza la historia reciente y el funcionamiento de las instituciones electorales de México. Describe las razones y los efectos de la crisis surgida después de las elecciones de 2006 y los cambios introducidos por la reforma de 2007, con el objetivo de ampliar las atribuciones de las instituciones electorales y hacerlas más confiables.

Sin embargo, lo esencial de este trabajo es el análisis de la confianza de que gozan dichas instituciones. La doctora Martínez recoge los datos de las encuestas aplicadas a los legisladores y a la ciudadanía, de las que deriva, desafortunadamente, una triste imagen de la democracia mexicana.

De forma sorprendente, los legisladores consideran la confiabilidad de las elecciones mexicanas (en una escala de 1 a 5, donde 1 es “mínimo” y 5 es “máximo”) como mediocres, otorgándoles apenas 3.38 puntos; solamente en Honduras y Venezuela esta percepción es todavía más baja.

Peor aún, del análisis histórico realizado por la autora se desprende que el grado de confianza que tienen los legisladores en las elecciones, en el IFE y el TEPJF depende claramente de los resultados de los comicios. Este hecho es peligroso para la consolidación de

la democracia mexicana y el desarrollo de su calidad. Significa uso instrumental de las instituciones y una actitud antidemocrática. Es más, si los propios representantes beneficiarios de las elecciones mediante las cuales son elegidos, no creen que éstas son justas, imparciales y democráticas, ¿qué opinión puede tener la ciudadanía alejada de la gran política?

La confianza ciudadana en el IFE es alta: 62% (teniendo en cuenta que la institución más confiable son las fuerzas armadas, con 71%). Los procesos electorales están considerados como justos por 53.1% de los ciudadanos. En el caso del TEPJF, la ciudadanía lo considera como una de las instituciones políticas menos confiables en el país, al lado de los partidos políticos.

Tanto para la ciudadanía como para los legisladores, la jerarquía de confiabilidad es la misma. Según sus percepciones, el IFE es la institución electoral más confiable y uno de los órganos de gobierno de más alto reconocimiento, le siguen las elecciones en sí, mientras que el Tribunal Electoral ocupa el tercer lugar.

Los niveles bajos de confianza en las elecciones e instituciones encargadas de asegurar su imparcialidad son una mala reseña de la democracia mexicana 20 años después de la transición. Significan que hay mucho por delante para asegurar que los procesos electorales sean todavía más transparentes para todos los ciudadanos, lo que permitirá un aumento gradual de la confianza.

El texto de la doctora Elena Martínez recoge muchos datos interesantes que nos muestran una visión aguda y real, aunque triste, de la realidad política en la que vivimos. Sus observaciones acerca de la justicia electoral, su importancia para la democracia y su percepción por parte de los representantes y representados constituyen una aportación valiosa a la discusión sobre los retos de la democracia mexicana.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

INTRODUCCIÓN

El considerar a los jueces como últimos árbitros de todas las cuestiones constitucionales es una doctrina muy peligrosa y nos colocaría bajo el despotismo de la oligarquía.¹

(Thomas Jefferson 1905)

Las elecciones se configuran como uno de los principales instrumentos, sino es que el principal, con los que cuenta una democracia. Unas elecciones limpias cuyos resultados sean aceptados por todas las partes, suponen el mejor termómetro de “sanidad” democrática en un país. Para reforzar el máximo respeto a las reglas electorales y así dotar de mayor calidad a los procesos electorales, muchos países han creado instituciones que se encargan específicamente de velar por la transparencia de la función electoral por medio de institutos que administran los procesos electorales y tribunales que garantizan la constitucionalidad de las elecciones, aplicando la llamada justicia electoral. El presente trabajo se inclina por una definición de justicia electoral que abarca “los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales”, entendiendo por los mismos “[...] el conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política)” (Orozco Henríquez 2007, 1154). En este sentido, la justicia electoral se encuentra vinculada al concepto de derecho electoral, es decir, aquel que pretende garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales, de la transmisión del poder, de la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los entes municipales; así como el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta la importancia de los procesos electorales para la democracia, la imparcialidad de las autoridades que orga-

¹ “To consider the judges as the ultimate arbiters of all constitutional questions [is] a very dangerous doctrine indeed, and one which would place us under the despotism of an oligarchy”. (Traducción al español de la autora.)

nizan y califican los comicios se configura entonces como fundamental para obtener el consenso hacia el resultado electoral y, por lo tanto, la aceptación del veredicto por parte de los perdedores. En este sentido Crespo (2009, 203) indica que:

Las elecciones democráticas diseñan sus reglas y condiciones para elevar la probabilidad de que haya consenso, pues en esa medida es más factible que la pugna por el poder se dirima de manera pacífica y civilizada, se proteja la estabilidad política, se fortalezcan las instituciones políticas y las autoridades emanadas del proceso gocen de suficiente legitimidad.

Al respecto, muchos autores van más lejos e indican que estos organismos no pueden ser vistos “[...] como un simple ‘árbitro’ de un partido de fútbol, o [...] como ‘referee’ de una pelea de box” (Ackerman 2009, 239) ya que cumplen una función mucho más importante: ser las instituciones responsables de tutelar los principios democráticos y de defender los espacios públicos.

Pero, ¿qué ocurre cuando dichas instituciones se “extralimitan” en sus funciones o son cuestionadas por los actores políticos o ciudadanos?

Para responder a todos estos interrogantes, en este texto se analizará en primer lugar el binomio democracia-justicia electoral, retomando los argumentos y debates que se han dado desde la academia para defender o criticar la revisión judicial de las leyes a la justicia electoral propiamente dicha. En relación con esto, la revisión judicial de las leyes es suficientemente polémica,² sucede lo mismo, o incluso se agrava, cuando la revisión judicial se refiere a las elecciones, situación que ocurre con el caso de los tribunales electorales.

En segundo lugar, el trabajo examinará las percepciones que tanto los legisladores como los ciudadanos tienen acerca de los procesos electorales y de los organismos especializados en la ma-

² Excedería este trabajo la pretensión de revisar los argumentos a favor y en contra de la revisión judicial. Podemos indicar que en el ámbito anglosajón las obras iniciales al respecto son las de Bickel (1962) y Ely (1982), mientras que en América Latina sería García de Enterría (1981) quien introduciría el debate.

teria en América Latina, haciendo especial referencia al caso de México con el objetivo de saber cuán necesario resulta establecer mecanismos de justicia electoral en la región y el grado de consenso que tienen los mismos. Esto nos permitirá saber cuál es el grado de legitimidad que tienen las elecciones en la región y confirmar así la relevancia de la justicia electoral en dichos contextos.

Para finalizar, se analizará qué función cumple la justicia electoral en el caso concreto de México examinando los problemas a los que se enfrenta, los desafíos y los usos y abusos a los que puede ser sometida.

DEMOCRACIA Y JUSTICIA ELECTORAL. ¿ANTE UN MECANISMO ANTIDEMOCRÁTICO?

[...] la democracia no insiste en que los jueces tengan la última palabra, pero tampoco insiste en que no la tengan.³

Dworkin (1996, 7)

Dejando de lado las discusiones tradicionales sobre concepciones de democracia *minimalista o procedimental*⁴ o la llamada democracia *maximalista o sustantiva*,⁵ lo que está claro es que las elecciones, la justicia y la democracia se hallan claramente interrelacionadas.

Si tomamos la concepción más minimalista de democracia que reduce ésta a un sistema institucional que permite llegar a la toma de decisiones políticas por medio de individuos que adquieren el poder de decidir mediante el voto popular, tenemos que la justicia electoral cumple una función clave en las cuestiones fundamentales respecto de quién vota, cómo vota, a quiénes vota, para qué cargos

³ "Democracy does not insist on judges having the last word, but it does not insist that they must not have it". (Traducción al español de la autora.)

⁴ Sobre definiciones minimalistas nos encontramos los trabajos de Dalh (1989) o la reciente defensa del concepto schumpeteriano de democracia llevado a cabo por Przeworski (1999, 23-55), entre otros.

⁵ Aunque podemos encontrar muchos exponentes que han teorizado sobre las concepciones maximalistas de democracia, para este estudio tomamos la definición de Diamond, para quien la democracia liberal debía ser la realización de un ejercicio de coherencia que terminara por considerar la inclusión de otros elementos además de los electorales (1999).

vota, cómo es el proceso de votación o cómo se computan los votos. En este sentido, se confiere a la justicia electoral y a los órganos electorales la capacidad de establecer las condiciones generales mediante las cuales pueden realizarse las elecciones (asignación de ciudadanía, otorgamiento de derechos políticos, identificación de electores, instauración de autoridades electorales, por ejemplo) o la facultad de conferir y garantizar los derechos fundamentales necesarios para constituir la pluralidad política y ciudadana formadoras de la democracia (Cossío 2002, 46). Con la separación entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción electoral se logra, según Cossío, “[...] que el ámbito democrático de la concepción minimalista tenga sus propias instancias judiciales” (Cossío 2002, 48).

En la concepción maximalista de democracia, la justicia electoral será distinguible del resto por la especificidad de la materia de su competencia. En palabras de Cossío (2002, 65),

[...] la justicia electoral necesariamente habrá de ser democrática en tanto esa característica concurre respecto de todo el régimen del cual la justicia es expresión; por el contrario, no puede afirmarse que toda la justicia democrática habrá de ser electoral, sencillamente porque ésta es una de entre las muchas expresiones jurisdiccionales que se dan en un régimen, entre otras cosas, democrático.

A consideración de este autor, la única posibilidad estructural para que la justicia electoral sea capaz de construir una concepción de la democracia distinta a la que mantiene la justicia no electoral, se daría si el órgano supremo de la primera tuviera el estatus de tribunal constitucional, esto es, la capacidad de definir por sí mismo el sentido de los preceptos constitucionales. En este caso, su posición de “órgano límite”⁶ le permitiría con algún grado de autonomía, reconstruir el sentido de esos preceptos constitucionales en una clave distinta a la del resto de los órganos jurisdiccionales; al hacerlo introduciría así una nueva concepción de la democracia misma, que, por lo demás, sólo tendría aplicación en el ámbito electoral (Cossío 2002, 48-9).

⁶ Sobre el sentido y las implicaciones de esta expresión, véase Cossío (1998, 219-225).

Sin embargo, si de por sí los magistrados constitucionales son criticados y cuestionados por su carácter “antidemocrático”,⁷ debido a que son funcionarios no electos que pueden resolver sobre cuestiones decididas por órganos electos, la cuestión se vuelve más problemática —si cabe decirlo— cuando los magistrados toman decisiones sobre quién va a representarnos. Entrando en este debate hay autores, como Waldron, que han reflexionado en muchas de sus obras sobre las dificultades que implica para la democracia que este tipo de decisiones sean tomadas por las Cortes (Waldron 1999, 293): “[...] desde el punto de vista democrático se pierde algo cuando una institución no elegida democráticamente y sin mecanismos de rendición de cuentas, lleva a cabo una decisión obligatoria sobre lo que requiere la misma democracia”⁸

Pero otros, como Dworkin, indican que la teoría democrática constitucional debe estar orientada a los resultados, por lo que los conflictos entre legislación o entre los procesos electorales y los principios democráticos (como en el caso de este texto) deben ser resueltos por una institución que sea capaz de dar una respuesta correcta. Y no debe ser impedimento, según este autor, el hecho de que los jueces no sean elegidos o no rindan cuentas (Dworkin 1996, 34). “La rendición de cuentas no importa, la cuestión crucial es si las Cortes son confiables para tomar buenas decisiones sobre la democracia. Es diferente el tomar decisiones sobre la democracia y tomarlas por medios democráticos”.⁹ Como afirma Dworkin, “[...] la revisión judicial no compromete sino que protege la democracia [...]”¹⁰ porque las Cortes son los medios más efectivos para garantizar esas condiciones (Dworkin 2004, 74).

⁷ Waldron podría ser “el filósofo que más se ha preocupado por socavar los cimientos de la revisión judicial” (Linares 2008, 67).

⁸ “[...] there is something lost, from a democratic point of view when an unelected and unaccountable individual or institution makes a binding decision about what democracy requires”. (Traducción al español de la autora.)

⁹ “Accountability does not matter, the crucial thing is that courts are reliable at making good decisions about democracy: it turns on an elision between a decisions about democracy and a decision made by democratic means”. (Traducción al español de la autora.)

¹⁰ “[...] the judicial review does not compromise but rather protects democracy [...]” (Traducción al español de la autora.)

Que los jueces sean la institución más adecuada para resolver este tipo de conflictos “[...] no se debe a ninguna cualidad epistémica inherente a los jueces como integrantes de una clase social adecuada” (Linares 2008, 65), sino a una serie de “condiciones estructurales” (Dworkin 1985, 33):

- (a) Los jueces están obligados a confrontar todos los reclamos que se les plantean.
- (b) Los jueces tienen la obligación de justificar sus decisiones tomando como base el texto constitucional, que incluye también principios.
- (c) El cargo del juez goza de numerosas garantías institucionales (mandato vitalicio, remoción por juicio político, intangibilidad de los salarios, entre otros) que les vuelven menos vulnerables a múltiples presiones o coacciones.

En este sentido, Linares indica que es más probable que los jueces razonen con arreglo a principios y no que negocien o se muevan por intereses egoístas (Linares 2008, 65), ya que los jueces son “foros de principios” (Dworkin 2008, 69-71).

Pero, ¿qué ocurre cuando no sólo las elecciones son cuestionadas, sino también el propio Tribunal Electoral o el órgano administrador de los procesos electorales?, ¿qué ocurre cuando, al contrario de lo que sostiene Dworkin, los jueces se mueven por intereses egoístas?

Si bien excedería a las pretensiones de este trabajo demostrar, si lo hacen, cuándo los jueces electorales se mueven por intereses egoístas, podemos intentar una aproximación a la imagen que de ellos tienen tanto la ciudadanía como los políticos, mediante un análisis de las percepciones hacia las instituciones electorales. Aun cuando las percepciones no nos arrojarán un dato sobre la actuación objetiva de las instituciones electorales, sí nos permitirán ob-

tener la imagen que los mismos proyectan sobre la población y los actores políticos de la región.¹¹ Esto es importante porque un bajo consenso sobre las instituciones que dirimen los conflictos electorales no sólo pondría en peligro la propia institucionalidad del sistema democrático, sino también la democracia misma.

En el siguiente apartado, por tanto, se analizarán las percepciones que tanto las élites políticas como la propia ciudadanía tienen sobre los procesos electorales y los tribunales u órganos electorales en los países de América Latina.

PERCEPCIONES SOBRE LAS ELECCIONES Y LAS INSTITUCIONES ELECTORALES. UNA VISIÓN COMPARADA DE AMÉRICA LATINA

¿Qué imagen se tiene en la región latinoamericana de sus procesos e instituciones electorales? Para responder a esta cuestión y conocer el grado de consenso que pueden tener las decisiones de los organismos y tribunales electorales en la región, será necesario recurrir al estudio de las percepciones que sobre las elecciones y los organismos electorales tienen legisladores y ciudadanos. Una baja confianza en los procesos electorales pondrá de manifiesto la importancia del estudio de los instrumentos de justicia electoral en un contexto determinado. Pero a su vez, también una baja confianza en los organismos electorales cuestionaría el papel y las decisiones que tomaran los mismos. Decisiones que en sí mismas son controvertidas dada su importancia y sus consecuencias en el ámbito político, como se ha explicado en apartados anteriores. De la credibilidad del sistema de justicia electoral dependerá entonces la legitimidad de los fallos y su acatamiento.

Antes de comenzar el análisis de las percepciones hay que indicar que nos encontramos con una dificultad adicional a la hora de

¹¹ Aunque las percepciones no suelen reflejar de manera adecuada la realidad, ya que eso dependerá de qué tan informados se encuentren los encuestados, lo que es cierto es que estas técnicas son apropiadas cuando lo que se quiere es medir la calidad de un servicio. Sobre una reflexión acerca del uso de percepciones para medir independencia judicial véase Linares (2008: 123-26).

comparar los distintos organismos electorales de América Latina. Esto se debe a que cada país ha escogido su propio diseño institucional al momento de configurar y dar atribuciones a los organismos electorales. En este sentido, existen modelos que separan las funciones administrativa y jurisdiccional en organismos independientes entre sí, mientras que otros unifican y concentran ambas competencias. Así, existen diseños que ubican la justicia electoral como una rama especializada dentro del Poder Judicial (Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela), o bien, incluida en la jurisdicción contenciosa-administrativa (Colombia y Nicaragua); mientras que otros le asignan tal tarea jurisdiccional al mismo órgano encargado de la gestión-administración electoral (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay). Teniendo esto en cuenta, veremos que cada cuestionario preguntará por uno u otro organismo electoral.¹²

A continuación, se examinará entonces cuál es la valoración que tanto la clase política como la ciudadanía tienen de sus elecciones y de los organismos electorales encargados de organizarlas y gestionarlas.

Para el análisis de las percepciones de las élites políticas se utilizará la base de datos Elites Parlamentarias de América Latina (PELA), que contiene datos sobre las opiniones, actitudes y percepciones de los legisladores de todos los países de América Latina desde 1994, y que se encuentra disponible en la Universidad de Salamanca (Instituto de Iberoamérica. Base de Datos de Observatorio de Instituciones Parlamentarias).¹³ En cada país se utilizarán los datos realizados en la última oleada de entrevistas (cuadro 1).

¹² Para una visión de conjunto sobre América Latina, véase Jaramillo (1998: 210-11 y 226-29) y Orozco Henríquez (1998: 726-740).

¹³ <http://americo.usal.es/oir/> (consultada el 2 de septiembre de 2010).

Cuadro 1.

Última legislatura encuestada en América Latina (PELA)

País	Última legislatura encuestada
Argentina	2008-2013
Brasil	2002-2006
Bolivia	2005-2010
Colombia	2006-2010
Costa Rica	2006-2010
Chile	2006-2010
Ecuador	2002-2006
Guatemala	2004-2008
El Salvador	2006-2009
Honduras	2006-2010
México	2006-2009
Nicaragua	2001-2006
Panamá	2004-2009
Paraguay	2008-2013
Perú	2006-2011
Uruguay	2005-2010
Venezuela	2000-2005

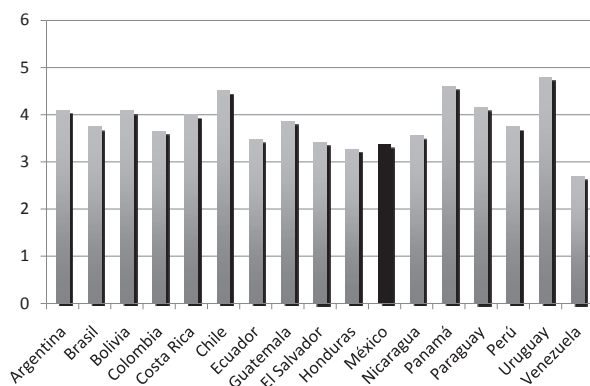
Para llevar a cabo el análisis de las percepciones de la ciudadanía se utilizará la base de datos del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) en la última edición llevada a cabo en cada país (en general, 2008), excepto para el caso mexicano, en el que se utilizarán también datos desagregados de las ediciones 2004, 2006 y 2008.¹⁴

¹⁴ Agradezco al Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y a sus financiadores (the United States Agency for International Development, the United Nations Development Program, the Inter-American Development Bank, y Vanderbilt University) por permitir el acceso a los datos.

PERCEPCIÓN SOBRE LAS ELECCIONES SEGÚN LAS ÉLITES POLÍTICAS Y LA CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA

Cuando se les pregunta a los legisladores por el grado de confianza que les han merecido los últimos procesos electorales llevados a cabo en su país midiéndose ésta en una escala del 1 al 5, en la que 1 significa “mínima confianza” y 5, “máxima confianza”,¹⁵ tenemos que Uruguay (4.79), Panamá (4.6) o Chile (4.51) tienen unos valores altos de media, mientras que Venezuela (2.7) y Honduras (3.29) tienen valores que apenas superan la media. México también tiene valores bastante bajos en términos generales (3.38) (véase gráfica 1). Resulta muy grave que sean los mismos legisladores, que son algunos de los representantes elegidos por vía de los procesos electorales llevados a cabo en cada país, quienes manifiestan tener una baja confianza en los mismos, cuestionando así su legitimidad.

Gráfica 1. Confianza en los procesos electorales según legisladores en América Latina (escala 1 a 5)

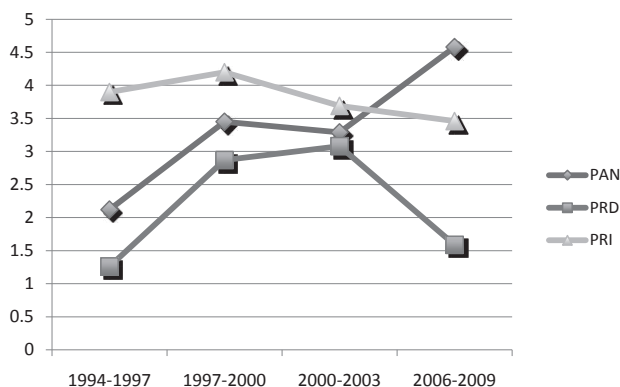


Fuente: PELA. Elites Parlamentarias de América Latina. 2010. <http://americo.usa.es/oir/elites/elitea.htm> (consultada el 2 de septiembre de 2010).

¹⁵ Pregunta 10: ¿Y cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos electorales que han tenido lugar en México? Para ello utilicé la siguiente escala, que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el 1 significa una “mínima confianza” y el 5 una “máxima confianza” (Base de datos PELA).

Desagregando los datos para el caso mexicano (véase gráfica 2), podemos ver que, de manera general, son los legisladores priistas quienes más confianza tienen en los procesos electorales, aunque ésta haya decaído en las últimas dos legislaturas. Sin embargo, los perredistas, que comenzaron con una baja confianza en las elecciones, la aumentaron progresivamente hasta que bajó de nuevo tras los últimos comicios presidenciales de 2006, cuyo resultado electoral ha sido muy cuestionado por su partido. Por el contrario, los panistas que, como los perredistas, han ido aumentando progresivamente su confianza en los procesos electorales desde 1994, la incrementaron de una manera increíble tras los últimos comicios. Esto nos hace pensar que los legisladores mexicanos modifican sus percepciones sobre los procesos electorales dependiendo del resultado de los mismos. Así, cuestionan el proceso cuando el resultado no les conviene o no les es favorable. Cuestionar unas elecciones sólo por el hecho de no ganarlas hace pensar en actitudes antidemocráticas por parte de los legisladores debido al cuestionamiento que hacen del sistema y de sus reglas de juego.

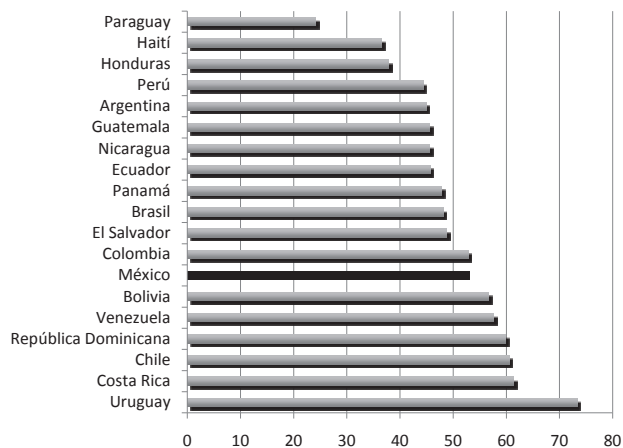
Gráfica 2. Confianza en los procesos electorales según legisladores mexicanos (1994-2009)



Fuente: PELA. Elites Parlamentarias de América Latina. 2010. <http://americo.usal.es/oir/elites/eliteca.htm> (consultada el 2 de septiembre de 2010).

Si preguntamos a la ciudadanía sobre su confianza en los procesos electorales, la gráfica 3 confirmaría para la opinión pública los mismos datos que se obtenían al preguntar a los legisladores: es- to es, la baja confianza en las elecciones a nivel general. Con la ex- cepción de Uruguay (73.4%), Costa Rica (61.4%) y Chile (60.6%), en el resto de los países apenas poco más de la mitad de la población confiesa que confía mucho o bastante en las elecciones, incluso en 11 de ellos ni siquiera llegan a la mitad. Los valores más ba- jos los encontramos en Paraguay (24.2%), Haití (36.6%) y Honduras (37.9%). Estos datos son cuando menos preocupantes y nos hacen volver a incidir en la alta responsabilidad que tienen los organis- mos electorales, que en todo caso estarán bajo todas las miradas de sospecha de una élite política y una población que cuestiona o tiene baja confianza en los procesos electorales de sus países.

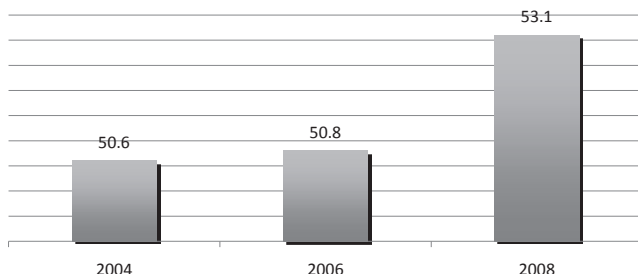
Gráfica 3. Confianza en las elecciones según los ciudadanos en América Latina (LAPOP 2008)



Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org (consultada el 2 de septiembre de 2010).

Cuando se desagregan los datos para el caso de México, vemos que los mexicanos cuestionados en 2008 confían ligeramente más en las elecciones que los ciudadanos encuestados en 2006: 53.1% de ciudadanos a quienes se les preguntó en 2008 dice confiar mucho o bastante en ellas, frente a 50.8% de 2006 o 50.6% de 2004. Aun así, no deja de ser significativo que sólo poco más de la mitad de la población encuestada manifieste que confía mucho o bastante en las elecciones (gráfica 4).

**Gráfica 4. Confianza en las elecciones según mexicanos
(2004-2008)**



Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org (consultada el 2 de septiembre de 2010).

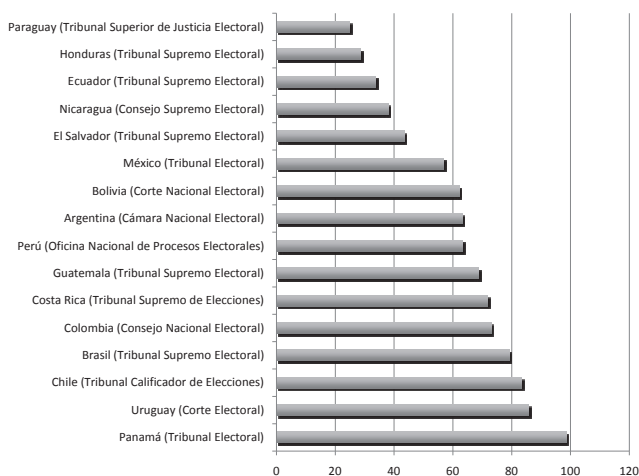
Así las cosas, en estos contextos de baja confianza generalizada se pone de manifiesto la importancia que adquieren los organismos y tribunales encargados de dirimir las controversias electorales. Se analizará a continuación la confianza depositada en los tribunales electorales.

PERCEPCIÓN SOBRE LOS TRIBUNALES ELECTORALES SEGÚN ÉLITE POLÍTICA Y CIUDADANÍA

En relación con los tribunales electorales, cuando se pregunta a los legisladores en América Latina sobre si tienen mucha o bastan-

te confianza respecto a dichas instituciones, en general los valores que resultan son muy bajos (véase gráfica 5).¹⁶ Tenemos, sin embargo, las excepciones de Panamá (98.5%) o Uruguay (85.8%) donde los legisladores manifiestan tener mucha confianza en dichos tribunales. Mientras que sólo 25% de los legisladores paraguayos, 28.6% de los hondureños o 33.6% de los ecuatorianos manifiestan confiar en los tribunales electorales. En México, donde el Tribunal Electoral tiene una inmensa importancia como institución, apenas más de la mitad de los legisladores (56.8%) manifiestan tener mucha o bastante confianza en el Tribunal. Esto nos hace pensar sobre la legitimidad de los mismos en cuanto órganos garantes de dirimir los conflictos electorales en dichos países y más aun cuando son los mismos legisladores quienes evidencian tan baja confianza.

Gráfica 5. Confianza en los organismos electorales en América Latina según legisladores (%)

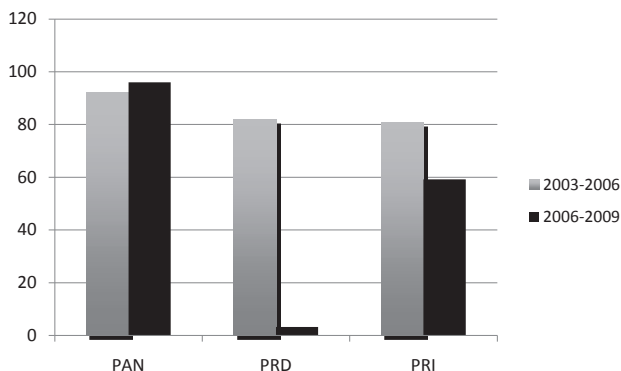


Fuente: PELA. Elites Parlamentarias de América Latina. 2010. <http://americano.usal.es/oir/elites/eliteca.htm> (consultada el 2 de septiembre de 2010).

¹⁶ Pregunta 8: "Y en relación a las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública mexicana? (Base de datos PELA).

Al desagregar los datos para el caso mexicano (véase gráfica 6) podemos constatar cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es seriamente cuestionado por los legisladores perredistas en la legislatura 2006-2009: sólo 3.2% confían en él, frente a 96% de los panistas. Los priistas tampoco indican valores muy altos de confianza en el mismo (59.2%). Esto contrasta de una manera muy evidente con los datos que arrojaban los mismos legisladores para el periodo anterior antes de las elecciones de 2006 (2003-2006). En ese caso, 81.8% de los legisladores del PRD manifestaba confianza en el Tribunal, al igual que 80.7% de los legisladores del PRI. Que un Tribunal Electoral sea tan cuestionado por uno de los partidos políticos de la contienda electoral, nos hace pensar de nuevo en su legitimidad por el cuestionamiento que se hace de sus decisiones en un sistema democrático como el mexicano que tanto ha puesto en duda sus elecciones a lo largo de la historia.

Gráfica 6. Confianza en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) según legisladores mexicanos, desagregado por partido (2003-2009)

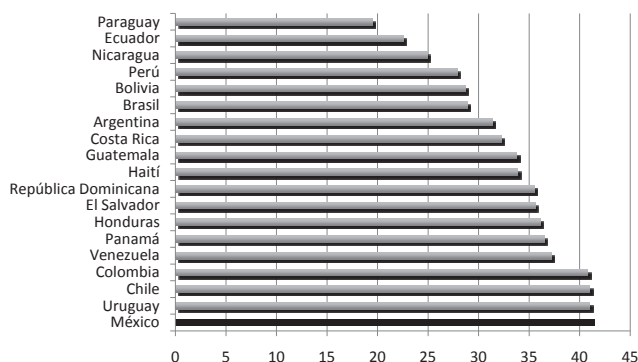


Fuente: Fuente: PELA. Elites Parlamentarias de América Latina. 2010. <http://americo.usal.es/oir/elites/eliteca.htm> (consultada el 2 de septiembre de 2010).

Si se pregunta ahora a los ciudadanos de América Latina sobre su confianza en los tribunales electorales, los resultados son aún peores

(gráfica 7). Sin embargo, hay que destacar que de todos los países de la región es en México donde los resultados arrojan valores más altos (41.5%) aunque sigue siendo un resultado muy bajo, ya que no llega a generar confianza ni para la mitad de la población encuestada. Uruguay (41%) y Chile (41%) comparten también los valores más altos, en perspectiva comparada con México. Los valores más bajos pertenecen de nuevo a Paraguay (19.5%), a Ecuador (22.6%) y a Nicaragua (24.9%). Podemos concluir, como indicábamos antes, que si los ciudadanos confían poco en las elecciones, éstos confían todavía menos en el órgano que supuestamente va a servir de mediador a la hora de dirimir controversias electorales.

Gráfica 7. Confianza en Tribunal Electoral según ciudadanos en América Latina (LAPOP, 2008)

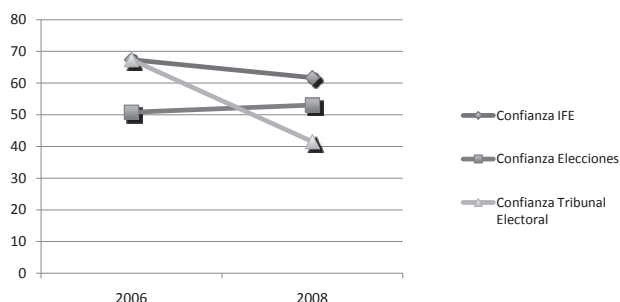


Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org (consultada el 2 de septiembre de 2010).

Al desagregar los datos para el caso mexicano, tenemos que los ciudadanos encuestados en 2008 confían menos en el Tribunal Electoral (41.5%) que aquellos del 2006 (67.4%) (gráfica 8). Si comparamos estos resultados con los relativos a la confianza en el IFE o en las elecciones mismas, se concluye que los ciudadanos confían más en el Instituto Electoral que en el Tribunal, aunque esta confianza también bajara en 2008. Probablemente esto refleja más una desconfianza hacia las prácticas y los procedimientos de las elec-

ciones, que hacia su base institucional. Este último dato es además relevante, ya que el IFE fue, junto con el Tribunal Electoral, un protagonista central del conflicto poselectoral de 2006, en el cual algunos actores políticos criticaron severamente tanto al instituto como al órgano jurisdiccional. La encuesta LAPOP 2008 indica que, a pesar de los problemas del proceso 2006, el IFE aún cuenta con una buena imagen entre la mayoría de los mexicanos (aunque sí hay que destacar que su valor ha disminuido visiblemente en 2008, 61.7%, respecto del 2006, 67.4%). No sucede lo mismo con los valores de confianza respecto al Tribunal Electoral. Podemos concluir entonces que entre los ciudadanos mexicanos el IFE tiene una mejor imagen que el Tribunal Electoral.

Gráfica 8. Confianza en IFE, TEPJF y elecciones según ciudadanía
(LAPOP 2006-2008)



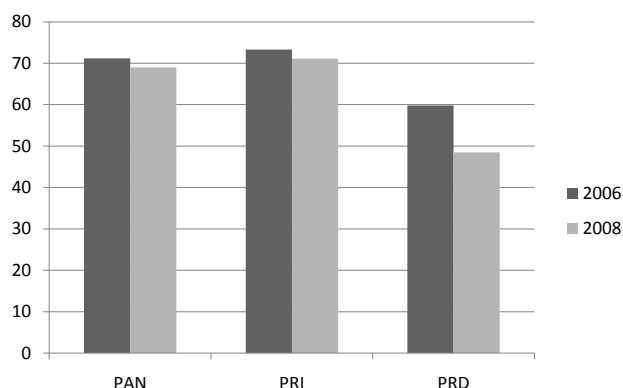
Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org (consultada el 2 de septiembre de 2010).

Si pensamos que esta caída puede estar asociada a la crisis poselectoral que protagonizó el IFE en 2006, se esperaría que aquellos ciudadanos con alguna preferencia partidista determinada tengan claras diferencias en su imagen del instituto, siendo los simpatizantes de la oposición (en particular el PRD) quienes desconfíen más del árbitro electoral. En la gráfica 9 podemos ver cómo efectivamente son los ciudadanos simpatizantes del PRD quienes muestran el menor nivel de confianza hacia el IFE, siendo además el grupo en el que se registró la mayor pérdida de confianza hacia esta ins-

titución (11 puntos en promedio) en los dos años comparados por LAPOP, 2006 y 2008. Los ciudadanos que se identifican panistas o priistas expresan una mayor confianza en el IFE, y registraron sólo una leve caída en ésta entre 2006 y 2008.

Algunos autores indican que la caída general de confianza refleja no sólo la crisis por la que pasó el IFE durante el conflicto poselectoral de 2006, sino también los cambios a los que ha estado sujeto el instituto a partir de entonces: la renuncia del consejero presidente del IFE y el reemplazo de consejeros adicionales, como parte de la reforma electoral aprobada en 2007 (Parás y Moreno 2008, 142). Cambios que no han contribuido a una mejora de la percepción que tienen del IFE los ciudadanos.

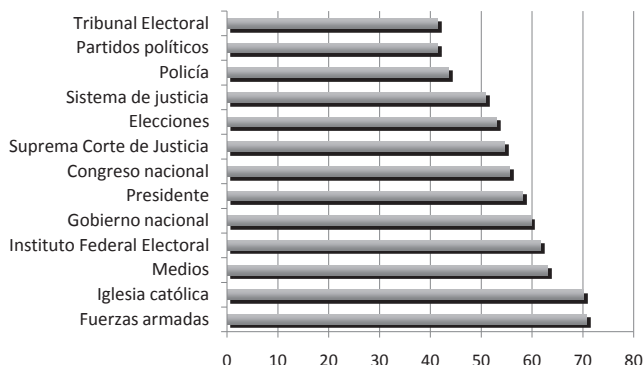
Gráfica 9. Confianza en el IFE según identificación partidista (2006-2008)



Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org

Si comparamos la confianza que los ciudadanos tienen de todas las instituciones democráticas del país (gráfica 10), vemos los bajísimos valores que reciben los procesos electorales y las instituciones encargadas de velar por la legalidad de los mismos. Llama la atención que el porcentaje más bajo de confianza institucional sea el del Tribunal Electoral.

Gráfica 10. Confianza en instituciones en México (LAPOP 2008)



Fuente: The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP), www.LapopSurveys.org (consultada el 2 de septiembre de 2010).

Es posible concluir entonces que las elecciones preocupan tanto a los actores políticos como a los ciudadanos. Esta reducida confianza se contagia también a la que sienten respecto a los organismos electorales encargados de velar por la imparcialidad y la limpieza de los procesos electorales. Esto es de extrema gravedad: si los ciudadanos y los legisladores desconfían de las elecciones y desconfían también del “árbitro” de las mismas, la confianza respecto a la democracia en estos países se verá seriamente mermada. Esto pone de manifiesto por qué es importante estudiar la justicia electoral y por qué son fundamentales los esfuerzos dirigidos a reforzar los mecanismos que permitan a la ciudadanía y a los actores políticos creer en ella.

LA JUSTICIA ELECTORAL. ¿DEL ARBITRAJE AL ARBITRIO JUDICIAL?

Partiendo de la baja confianza respecto a las elecciones y los tribunales electorales indicada en la sección anterior, cobra una importancia fundamental estudiar la función que la justicia electoral está desempeñando en un sistema democrático. Desafortunadamente, la

ciencia política no se ha dedicado al estudio de la justicia electoral. Es más, apenas podemos nombrar algunas excepciones, todas referidas a cuestionamientos de la autoridad electoral en contextos sumamente polarizados o relativos a la alta litigiosidad poselectoral debida a unos resultados electorales estrechos.¹⁷ Sin embargo, no es extraño que, incluso en países con gran tradición y solidez democrática, se presenten dudas e impugnaciones sobre los resultados oficiales, como ocurrió en Estados Unidos en el año 2000 o en Alemania e Italia en 2005 y 2006, respectivamente. En estos contextos es donde la justicia electoral adquiere una mayor relevancia. Ahora podemos indicar que existen posibles desequilibrios estructurales que se dan en el campo electoral y a los que ningún país es inmune. Algunos de estos desequilibrios, que son señalados por Ackerman (2009, 243) para el caso mexicano, pueden aplicarse por extensión a todas las democracias:

1. El primer desequilibrio consiste en que la ley que rige la actuación de las instituciones electorales está diseñada por los mismos actores a quienes dichos organismos tienen la obligación y responsabilidad de regular y vigilar. No debe sorprender que muchos vacíos legales sean fríamente calculados por las partes.
2. El segundo desequilibrio se debe a que el premio de la victoria electoral es tan atractivo que los partidos y los candidatos normalmente están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario para alcanzar los puestos de elección popular. En este sentido, los incentivos para violar la ley son tan fuertes que en muchos casos “[...] amenazan con corromper hasta al político más ético y coherente” (Ackerman 2009, 243).
3. El tercer desequilibrio, sin embargo, se refiere más a contextos de desigualdad económica y social grave (propios del contexto latinoamericano) donde la concentración

¹⁷ Dichos estudios se refieren principalmente a los casos de Honduras (elecciones generales de noviembre del 2005), El Salvador (elecciones municipales de marzo del 2006), México (elecciones presidenciales de julio del 2006) y Costa Rica (elecciones presidenciales de febrero del 2006 y referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio en octubre del 2007) (Molina *et al.* 2008, Sonnleitner, 2007; y Aziz 2007).

del poder económico, mediático y político en tan pocas manos produce una agravante adicional para las contiendas electorales. Así, “[...] cada elección se convierte en una oportunidad para que estos poderes fácticos demuestren y consoliden su poder o, en su caso, sufran las consecuencias de la derrota” (Ackerman 2009, 244).

Teniendo en cuenta todos estos desequilibrios estructurales y aunque, parafraseando a Tocqueville, sea imposible evitar totalmente que los contendientes intenten incidir sobre la votación incurriendo en conductas ilícitas (cuando no ilegales), de lo que se trata es de reducir las condiciones para que ocurra (Tocqueville, 1994). Es más, mientras más cerrado sea un resultado, más limpio y equitativo debe ser todo el proceso electoral para que ese estrecho veredicto genere, pese a ello, consenso y credibilidad. De lo contrario, “[...] surgirán la incertidumbre, la duda, la impugnación y el cuestionamiento sobre la legitimidad de la elección misma o de su ganador oficial” (Crespo 2009, 203). Y es frente a este escenario lleno de complicaciones que las autoridades encargadas de conducir la actuación de los organismos electorales deben actuar maximizando sus robustas facultades legales, pero en ningún caso haciéndolo de manera arbitraria o parcial.

A continuación se analiza el caso concreto de México, donde el papel protagónico del organismo y Tribunal Electoral se ha visto cuestionado a raíz de su actuación en las últimas elecciones.

RETOS DEL CASO MEXICANO SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL: ¿ÁRBITRO O ARBITRIO?

Se puede indicar que si la cuestión electoral es importante para todas las democracias en general y para toda la región latinoamericana en particular, es acaso más relevante para el caso mexicano. Esto se debe a que la transición y consolidación democrática en su vertiente procedimental se caracterizó para México sobre todo en aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar, vigilar y calificar las elecciones, en los pro-

cedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática (Córdova 2008, 655). De esta manera, se podría decir que fueron la especialización y la institucionalización de la función electoral los rasgos más importantes en el tránsito democrático en México, dada la desconfianza y la deslegitimación con la que contaba el régimen. De este modo, se consideró necesario configurar un entramado institucional que dotara de todos los elementos necesarios para garantizar la competencia entre los actores políticos y salvaguardar así los principios fundamentales que tutelan la democracia. No es casual que en los últimos 30 años (desde 1977 y hasta la segunda mitad de 2009) México haya llevado a cabo un proceso completo de evolución en materia electoral en el que las reformas electorales pueden contarse entre las más importantes que ha sufrido la Constitución de 1917.¹⁸ Se pueden destacar siete reformas electorales federales que han trazado la ruta del cambio político en este país.

La primera reforma relativa a la materia que nos ocupa otorgaba a la Comisión Federal Electoral la atribución de registrar aquellas organizaciones políticas que hasta ese momento no eran fiscalizadas. Así se resolvía sobre el registro de las mismas para ver cuáles podrían acceder al financiamiento público y cuáles podían competir en elecciones estatales y municipales (Woldenberg 1991, 210). Esa comisión también tuvo la posibilidad de resolver sobre los recursos de las decisiones tomadas por distintos organismos electorales (Beceerra *et al.* 2000).¹⁹

La segunda reforma política-electoral de 1986 creó una instancia de carácter jurisdiccional llamada Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) que, si bien seguía dependiendo del Poder Ejecutivo, se configuró como un organismo ante el cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encarga-

¹⁸ Carbonell (2007, 1). Sobre el proceso evolutivo de las reformas electorales y su impacto en la transición democrática, véase Becerra, Salazar y Woldenberg (2005).

¹⁹ Aunque al inicio el TEPJF se integró como Sala Superior por siete magistrados electos permanentes, junto con tres magistrados de Salas Regionales que funcionaban sólo durante procesos electorales federales. A partir de la reforma de 2007, las regionales funcionan permanentemente distribuyéndose asuntos según circunscripción territorial. Los magistrados son designados por el Senado a partir de propuestas de la SCJN.

da de la organización de los comicios (Córdova 2008, 660). Esto ocurrió a la vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se separaba de la jurisdicción de los procesos electorales.

La reforma política-electoral de 1989-1990 “[...] representó el cenit de la institucionalización y especialización electoral, toda vez que significó una serie de cambios de gran escala en el diseño de las instituciones y en los procedimientos electorales” (Martínez Velasco 2009). De este modo, la organización de los procesos electorales fue encomendada al IFE, que sustituía a la Comisión Federal Electoral y, que a diferencia de ésta, se ubicaba dentro de la Secretaría de Gobernación. Al mismo tiempo se decidió modificar el Tribunal de lo Contencioso Electoral dándole un cariz jurisdiccional que se tradujo en la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuya función era revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal (Becerra *et al.* 2000, 1). Así, el TEPJF se constituyó ya como un órgano autónomo que garantizaba que la actuación del IFE se ciñera a los procedimientos y a los principios establecidos en la Constitución y en la ley (Córdova 2008, 663).

De esta manera culminaba la reingeniería constitucional que institucionalizaba la función electoral y que se hacía material en la triada de instituciones electorales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero también una instancia de procuración de justicia penal electoral en manos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Siguiendo este proceso se puede observar cómo el IFE se configuró como un “regulador” de la vida política mexicana (Jordana y Levi-Faur 2009) mientras que el TEPJF no se constituyó como un simple tribunal de nulidad que se dedicaba a anular o ratificar las decisiones de organismos administrativos, sino que actuaría como un tribunal de control constitucional de última instancia que contaría con “plena jurisdicción”, “[...] para llegar al fondo de los actos impugnados, así como garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad” (Ackerman 2009, 239).

Señalo que el IFE se configuraba entonces como un regulador de la democracia mexicana porque, como la máxima autoridad administrativa en la materia, ha tenido desde la reforma electoral de 1996 la obligación de cumplir con amplias responsabilidades políticas. Ya el mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) hablaba de facultades tan relevantes como “[...] contribuir al desarrollo de la vida democrática” del país, “[...] preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos” o “[...] coadyuvar con la difusión de la cultura democrática” (Cofipe, artículo 69, fracción 1, inciso a, b y g). Para cumplir con estas labores, entre 1996 y 2003 el IFE ha contado con importantes facultades para fiscalizar a los partidos políticos, así como para aplicarles sanciones económicas. Actualmente cuenta también con facultades para sancionar candidatos, a los concesionarios de radio y televisión, y a cualquier persona física o moral que incida indebidamente en la competencia política-electoral (Cofipe, artículo 48). Es más, con la reforma electoral del 2007 el IFE se convertiría en el administrador único de la propaganda electoral de los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión, así como de todos los tiempos oficiales en los mismos medios durante las precampañas y campañas electorales.

Pero no sólo el IFE fue encumbrado de manera esencial, también el TEPJF vio ampliadas sus facultades a las de un verdadero control constitucional como un organismo jurisdiccional autónomo.²⁰ De esta manera, el quinto párrafo del artículo 99 de la Constitución mexicana indica que dicho Tribunal “[...] podrá resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución” (CPUM, artículo 99, párrafo 2). Esta cláusula libera al Tribunal para interpretar y aplicar directamente los principios constitucionales en materia electoral a la hora de resolver las impugnaciones de partidos y ciudadanos (González Oropeza 2009, 183). El TEPJF contribuirá así a garantizar mejores condiciones de equidad para la competencia electoral y permitirá hacer compatible la tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir

²⁰ Lo que Orozco Henríquez (2007, 1172-74 y 1176) denomina “jurisdicción especializada en materia electoral autónoma”.

directamente en los conflictos políticos electorales con la existencia de una jurisdicción especializada en la materia.

Se puede concluir entonces que desde 1996, y sobre todo a partir de las modificaciones introducidas en las recientes reformas electorales de 2007, tanto el IFE como el TEPJF tienen la responsabilidad de asegurar la pulcritud de la jornada electoral y la equidad de las campañas políticas, siendo en esta labor donde ambas instituciones se juegan su legitimidad y su papel histórico en la consolidación de la democracia mexicana (Ackerman 2009, 242).

Pero el problema surgió en la última elección presidencial del 2006, debido principalmente a la complejidad de una elección cerrada y a las dudas surgidas durante el proceso de cómputo y el recuento parcial ordenado por el TEPJF, ha puesto de manifiesto los desafíos y las lagunas a las que aún se enfrenta la justicia electoral en México.²¹

En 2006, los mexicanos tuvieron la elección presidencial más reñida de su historia, en la que la diferencia de votación entre primero y segundo lugar fue de apenas 0.58 puntos porcentuales y terminó con la ratificación del triunfo de Felipe Calderón por parte del Tribunal Federal Electoral (TEPJF).²² Lo cerrado de la contienda hizo que todas las miradas se pusieran en las autoridades electorales, acusadas en muchos casos de llevar una “estrategia errática” (Parás y Moreno 2008, 4). Precisamente por toda la complejidad del proceso electoral citado, las autoridades electorales debieron haber puesto todo su empeño en hacer más transparente y confiable el proceso de escrutinio y cómputo de los votos “[...] en el que se registraron múltiples inconsistencias, aun si no fuesen dolosas”.²³ Esto se debe a que es en los procesos poselectorales conflictivos

²¹ Sobre este tema, véanse los trabajos de Aparicio (2009, 226) o Ackerman (2007), entre otros.

²² El oficialista Felipe Calderón, candidato del PAN, obtuvo 36.69% de votos, en tanto que el izquierdista Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición “Por el bien de todos”, encabezada por el PRD, alcanzó 36.11% de los sufragios.

²³ (Crespo 2009, 203). Como continúa Crespo (2009, 220): “El Tribunal se negó a revisar los paquetes electorales con actas inconsistentes (sin considerar que pudiera haberlo hecho legalmente, como aquí se sostiene, o no, como sostienen los magistrados), lo cual se tradujo en lo que el propio Tribunal advirtió en su sentencia de agosto, al reconvenir al IFE por no haber realizado su tarea depuradora de manera exhaustiva: ‘que se genere incertidumbre respecto de la voluntad emitida por los ciudadanos en el momento de sufragar’”.

donde las instituciones electorales se juegan su reputación. En este sentido, cuanto más esfuerzos se hagan por preservar la transparencia en los procesos, habrá más consenso electoral.

Podemos indicar entonces que si bien el éxito en el funcionamiento de los órganos electorales ha residido en su buen diseño institucional, hay aspectos en el caso mexicano que se han descuidado “[...] a lo mejor de forma deliberada” (Carbonell 2007, 9). Uno de esos aspectos es el relativo a la renovación de los integrantes de los órganos cúspide del sistema electoral. Como concluye Ackerman (2009, 253), la raíz del problema no es tanto entonces el diseño normativo o institucional, “[...] sino un problema de cómo los actuales funcionarios electorales conceptualizan su papel histórico así como la naturaleza de las instituciones que dirigen”.

La actual reforma ha intentado subsanar estos aspectos mediante cambios relevantes en las reglas electorales.²⁴ Pero en el fondo de la disputa se encuentra lo que la propia iniciativa constitucional denominó “[...] judicialización de la política partidista”.²⁵ Los resultados de si ha sido una reforma exitosa o no sólo los conoceremos según su desempeño en futuras elecciones. Asimismo, las percepciones que los ciudadanos y legisladores tengan sobre los organismos electorales nos servirán también de termómetro para evaluar la evolución de su actuación.

²⁴ Entre estos cambios se puede también citar el reemplazo gradual y escalonado de los consejeros del IFE junto con la aprobación de una reforma electoral que restringirá a partir de su puesta en vigor la publicidad en medios y la contratación de ésta por parte de ciudadanos particulares, la prohibición de que los funcionarios públicos utilicen su imagen para promover su obra de gobierno, la restricción de las campañas negativas y la disminución de los tiempos de campaña.

²⁵ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y se deroga a un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (GPCD 2007, 4).

REFLEXIÓN FINAL

En la actualidad se discute más sobre cuestiones electorales, lo que supone un paso importante para el funcionamiento de los estados democráticos. De forma paralela, también ha surgido la necesidad de especializarse en derecho electoral, mostrando de esta forma cuán extenso puede resultar el estudio de las instituciones electorales y la jurisprudencia emanada de las mismas. Además, la ciudadanía está más informada, por lo que se requieren instituciones más democráticas, más preparadas y con mucha mayor sensibilidad en el trato para con ellos. Todas estas circunstancias hacen que el papel de los organismos electorales en general y de los tribunales electorales en particular, adquiera cada vez una mayor relevancia.

En el caso de México se suma a las anteriores consideraciones el hecho de que las reformas en materia electoral han contribuido a mejorar las expectativas ciudadanas de participación política y a reconocer el pluralismo político que caracteriza la actual realidad política mexicana. Esto ha reafirmado a las urnas “[...] como la única vía legítima para el acceso a los cargos públicos representativos” (Carbognell 2007, 1) contribuyendo así al desarrollo democrático del país.

A lo largo de este estudio se ha examinado cómo la justicia electoral puede ser un instrumento democrático esencial que permite conseguir unas buenas condiciones para las disputas legítimas de poder, buscando que en las elecciones prevalezca la equidad, la transparencia, la certeza en el sufragio y la rendición de cuentas de todos los actores. Sin embargo, pese a ser un buen instrumento, los actores políticos y los ciudadanos siguen cuestionando su legitimidad y poniendo en duda sus resultados y su desempeño, algo que se hace evidente cuando recurrimos al análisis de los datos que aportan los estudios de opinión pública. Las últimas elecciones en México tampoco ayudaron a dotar de más legitimidad a los instrumentos de justicia electoral.

En este sentido, se puede indicar que si bien la actuación de los tribunales electorales es siempre criticada, sobre todo por los partidos políticos, hay que intentar reducir en todos los casos las circunstancias que llevan a dichas críticas. Esto sólo se logra con

una mayor pulcritud en las decisiones de este tipo de tribunales. No hay que olvidar que son los partidos políticos los que siempre tenderán a tener una visión negativa sobre la participación de esos tribunales en la toma de decisiones porque “[...] menguan sus posibilidades de éxito al ser obligados a cumplir tanto con las leyes electorales como con sus propias normas internas” (Medina 2009, 258).

Se puede concluir entonces que es positivo que se discuta más sobre cuestiones electorales. Sin embargo, que se cuestionen los resultados electorales y la actuación de los organismos encargados de preservar la pulcritud de los mismos, es peligroso para la democracia, para sus instituciones y para la legitimidad del sistema político. Los tribunales electorales tienen la responsabilidad de ser órganos que dirimen la legalidad de los procesos electorales con el fin de evitar arbitrariedades políticas que pudieran alterar la voluntad popular expresada en las urnas. No hay que olvidar nunca que esa nueva “judicialización” de los asuntos electorales debe actuar siempre como elemento coadyuvante a la democracia, para que no se convierta en una facultad que la justicia electoral se haya asignado indebidamente.

FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, John M. 2007. The Limits of Transparency: The Case of Mexico's Electoral Ballots. En *Mexican Law Review* 8, julio-diciembre.
- . 2009. En busca de la legitimidad perdida: instituciones electorales y democracia en el México actual. En *México: El nuevo escenario político ante el Bicentenario*, coords. Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray, 237-253. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- . 2009b. Mitos de la institucionalidad electoral de México. En *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, coord. John M. Ackerman, 95-145. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Aparicio, Javier. 2009. Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006 ¿fraude o errores aleatorios? *Política y Gobierno* (vol. Especial núm. 2): 225-243.
- Aziz Nassif, Alberto. 2007. Élections et polarisation au Mexique. En *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*, ed. Olivier Dabène, 237-260. París: Presses de Sciences Po.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- . 2005. *La mecánica del cambio político*, 3ª ed. México: Cal y Arena.
- Bickel, A. 1962. *The least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Heaven: Yale University Press.
- Carbonell, Miguel. 2007. Las elecciones del 2006: propuestas para una reforma electoral. http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/La_siguiete_reforma_electoral.pdf (consultada el 3 de septiembre de 2010).
- Cárdenas, Jaime. 2004. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cienfuegos Salgado, David. 2008. *Justicia y democracia. Apuntes sobre temas electorales*. México: Centro de Estudios de Derecho Estatal y Municipal/Universidad Autónoma de Chiapas.

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. La reforma electoral y el cambio político en México. En *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez, 653-703. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena, 2006.
- Cossío D., José Ramón. 2002. *Concepciones de la democracia y Justicia Electoral*. México: Instituto Federal Electoral.
- .1998. La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática. En *Constitución, tribunales y democracia*. México: Themis.
- Crespo, José Antonio. 2009. El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades electorales. *Política y Gobierno* (vol. Especial núm. 2): 201-224.
- Dalh, R. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing, Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dworkin, R. 2004. The Secular Papacy. En *Judges in Contemporary Democracy. An International Conversation*, eds. R. Badinter y S. Breyer. Nueva York: New York University Press.
- .2006. *Justice in Robes*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- .1996. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ely, J. H. 1982. *Democracy and Distrust*. Harvard University Press.
- GPCD. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de los Diputados, 2007. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y se deroga a un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Núm. 2340-V de 13 de septiembre.
- González Oropeza, Manuel. 2009. Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007. En

- Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, coord. John M. Ackerman, 183-196. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- J. Elster, ed. 1998. *Deliberative Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Jaramillo, J. 1998. Los órganos electorales supremos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comp. D. Nohlen et al. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jordana, Jacint y David Levi-Faur. 2009. Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo. En *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, ed. Irma Eréndira Sandoval. México: Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Linares, Sebastián. 2008a. La independencia judicial: conceptualización y medición. *Política y Gobierno*, vol. XI . núm. 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- . 2008b. *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Marcial Pons.
- Martínez Barahona, Elena. 2009. *Seeking the political role of the third government branch. A comparative approach to high courts in Central America*. Saarbrücken (Alemania): VMD Verlag Dr. Müller.
- Martínez Velasco, José Francisco. 2009. La Procuración de Justicia Penal Electoral en México: La Actuación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales Proceso Electoral 2008-2009. *Paper* preparado para "III Congreso Internacional de Estudios Electorales", 28, 29 y 30 de octubre de 2009. Salamanca, España.
- Molina, José Enrique et al. 2008. Resultados Electorales Ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas. *Cuaderno de CAPEL* núm. 52. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina (CAPEL).
- Medina Torres, Luis Eduardo. 2009. Las impugnaciones del proceso electoral del 2009. En *México: El nuevo escenario político ante*

- el Bicentenario*, coords. Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Orozco Henríquez, J. 1998. El contencioso electoral/La calificación electoral. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comp. D. Nohlen *et al.* México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2007. El Contencioso Electoral y La Calificación Electoral. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., comps. Dieter Nohlen *et al.*, 1152-1288. México Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDDH)/Universidad de Heidelberg de Alemania, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.
- Pablo Parás, Pablo y Alejandro Moreno. 2008. Cultura política de la democracia en México, 2008. El impacto de la gobernabilidad. LAPOP. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/2008-impactodegobernabilidad.pdf> (consultada el 2 de septiembre de 2010).
- Przeworski, Adam. 1999. *Minimalist Conception of Democracy: a defense Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reyes Zapata, Mauro Miguel. 2006. Jurisdicción Electoral y Democracia. *Justicia Electoral*, núm. 21, 61-71. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial.
- Schumpeter, Joseph A. 1943. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Londres: Allen and Unwin.
- Sonnleitner, Willibald. 2007. Élections serrées dans des contextes polarisés. En *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*, ed. Olivier Dabène, 131-159. París: Editorial Presses de Sciences Po.
- Tocqueville, Alexis de. 1994. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Waldron, J. 1999. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2006. The Core Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal* (115: 1346-1406).

Woldenberg, José. 1991. Democracia y sistema electoral. En *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, comps. José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo, 209-220. México: Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

*Los usos y abusos de la justicia electoral. ¿Institucionalizando
un mecanismo "antidemocrático"?*

es el número 4 de la serie Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral. Se terminó de imprimir
en mayo de 2011 en la Coordinación de Comunicación Social
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero núm. 5000, Col. CTM Culhuacán,
Del. Coyoacán, 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1, 500 ejemplares.