

## EL PROCESO ELECTORAL DE 2006 Y LAS REFORMAS ELECTORALES NECESARIAS

Jaime CÁRDENAS\*

**RESUMEN:** En este artículo se abordan los principales acontecimientos del proceso electoral de 2006 y algunos previos como la integración del actual Consejo General del Instituto Federal Electoral. El autor considera que la elección del 2 de julio de 2006 debió anularse porque no cumplió con los principios constitucionales de libertad y autenticidad. También señala que las autoridades electorales de México, incluyendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no estuvieron a la altura de las circunstancias democráticas que los ciudadanos merecían. A la luz de las imperfecciones del proceso electoral de este año se hacen propuestas de reforma al marco electoral del país y se sugiere el perfil que los funcionarios electorales deben reunir en el futuro. El autor insiste que la transición a la democracia en México no ha concluido porque la modificación de las reglas del juego político se ha centrado en lo electoral y se han descuidado otros aspectos institucionales.

**Palabras clave:** elecciones, derecho electoral, autoridades electorales, transición democrática, reforma electoral.

**ABSTRACT:** *This paper discusses the salient events surrounding the 2006 Electoral Process in Mexico and some previous developments such as the integration of the current General Council of the Federal Electoral Institute (IFE). The author considers that the presidential election should have been annulled because it did not comply with the principles of constitutional freedom and authenticity, and argues that electoral authorities did not fulfill the democratic expectations of Mexican citizens. In view of the flaws of the electoral process, the author proposes reforms to the Mexican electoral framework and outlines a new profile for electoral civil servants. The author concludes by maintaining that the transition to democracy in Mexico has not ended, because changes in the rules of the political game have focused on electoral rather than institutional issues.*

**Descriptors:** elections, electoral law, electoral authorities, democratic transition, electoral reform.

\* Ex Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral durante el periodo 1996-2003. Actualmente es investigador y profesor de la UNAM.

## I. EL PROCESO ELECTORAL Y SU CONTEXTO

La elección presidencial de 2006 ha sido la más cerrada en la historia contemporánea de México. La diferencia fue de poco más de 233,000 votos y favoreció formalmente al candidato Calderón del PAN (Partido Acción Nacional), partido de centro derecha, sobre Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos) partido de centro izquierda. Votaron más de 41 millones de mexicanos que son parte de un padrón electoral de más de 72 millones. En condiciones de democracia consolidada, la elección y el proceso electoral vivido no debieran ser motivo de análisis y preocupación ulterior para los mexicanos, salvo el estudio del mismo por el mundo académico o de los respectivos equipos partidistas. Sin embargo, el proceso electoral en su conjunto fue puesto en duda por el candidato perdedor, el que pidió la apertura de todas las mesas de votación (más de 130 mil) y el recuento de “voto por voto, casilla por casilla”, además de insistir en un buen número de irregularidades acaecidas durante el proceso electoral, tales como: la injerencia indebida de la Presidencia de la República que gastó más de 1,700 millones de pesos en una campaña paralela, el desvío de recursos públicos hacia la campaña de Calderón, la inequidad de los medios de comunicación electrónica, la participación ilegal de la clase empresarial y de la iglesia católica, entre otras, mismas que el Tribunal Electoral, máxima instancia judicial en la materia reconoció y admitió en su resolución del 5 de septiembre de 2006, pero que no las estimó suficientemente graves y determinantes para anular los comicios.

Las reivindicaciones y señalamientos del líder opositor no pueden ser considerados como parte de la aventura de un político populista y tercermundista que está molesto con los resultados electorales porque no le favorecieron y, que espera obtener algún beneficio político posterior. López Obrador no es un dirigente de esas características. Durante su vida política ha mostrado honestidad personal y compromiso con sus convicciones, algo muy difícil de encontrar en los ámbitos políticos de México y del mundo. Es un político que vive de manera frugal en un pequeño departamento de la ciudad de México, no tiene abultadas cuentas bancarias ni propiedades y, en su comportamiento cotidiano, actúa con austeridad. Ha defendido causas justas tanto en su gestión política como administrativa, sobre todo al frente del gobierno de la ciudad de México, en donde

cuenta con altísimos apoyos de muy diversos sectores sociales. Es, en fin, un hombre querido por sus seguidores y, seguramente, desde la época del general Cárdenas no ha habido otro con ese tirón popular.

Para comprender sus reivindicaciones y señalamientos, es preciso ubicarlos en el contexto de la transición a la democracia en México. Desde 1988, el país, mediante un buen número de reformas electorales y a partir de la presión social, ha ido modificando las características de un régimen autoritario que durante más de siete décadas gobernó el país. Las reformas electorales permitieron contar con una autoridad independiente del gobierno, encargada de organizar las elecciones (el Instituto Federal Electoral —IFE—) y, con un Tribunal Electoral especializado, competente para conocer de impugnaciones y validar los resultados electorales. Además, las últimas modificaciones electorales de 1996 fortalecieron el financiamiento público y, en teoría, limitaron el financiamiento privado. No obstante, desde la elección presidencial de 2000 que llevó a Vicente Fox a la Presidencia, se evidenció que esas reformas no eran suficientemente profundas y que era necesario realizar algunos importantes ajustes que hasta el momento no se han dado. Entre esos ajustes, hay coincidencia en fortalecer los instrumentos de fiscalización a los ingresos, egresos y patrimonio de los partidos al igual que regular el papel de los medios privados de comunicación electrónica (televisión y radio) que están fuera del control de la autoridad electoral durante las campañas. Igualmente existe consenso —por la inequidad que producen entre los contendientes— en limitar o prohibir las actividades electorales fuera de las campañas, que en México se conocen como “precampañas” y “antecampañas” y, en atemperar el papel que los gobernantes desempeñan durante las mismas.

Algunos sectores políticos y sociales también piden la derogación del financiamiento privado, pues éste ha sido fuente de escándalos de corrupción política que conciernen a las principales fuerzas políticas del país. A este respecto, es conocido cómo el ex presidente Carlos Salinas de Gortari en 1993 pidió a cada uno de los empresarios más importantes del país un donativo para el PRI de 25 millones de dólares a fin de afrontar las elecciones presidenciales de 1994. En el caso del PAN, Fox llegó a la Presidencia de la República mediante un esquema de financiamiento ilegal, privado y paralelo a su coalición —los “Amigos de Fox”—, mismo que le costó a su partido y al Partido Verde Ecologista de México

una multa de aproximadamente 500 millones de pesos. En el PRD, ha quedado de manifiesto el *modus operandi* del empresario Carlos Ahumada, mismo que presumiblemente aportaba recursos privados a precandidatos en las primarias de ese partido, a cambio de contratos de construcción de obras públicas y privilegios gubernamentales en el Distrito Federal.

Las deficiencias jurídicas del sistema electoral mexicano no fueron corregidas por el Congreso mexicano, y se arribó al proceso electoral de 2006 con las mismas reglas de 2000. Asunto grave, dado que los poderes fácticos, medios de comunicación y clase empresarial principalmente, quedaron fuera de los controles jurídicos de la autoridad electoral. Además, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que se nombró a finales de 2003, no tuvo el respaldo de la izquierda mexicana y, desde la designación de los miembros del máximo órgano electoral del país, éstos recibieron cuestionamientos, tanto del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como de sectores académicos, por los vínculos que algunos de ellos tienen con las dirigencias del PAN y del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La autoridad electoral preparó el proceso electoral bajo un velo de descrédito y la sospecha que le afectaba a ella misma, en un ambiente político en donde abundó el dinero privado en las campañas; existió abierta injerencia del presidente Fox respaldando en actos públicos y privados al candidato Calderón; hubo presencia de la clase empresarial en los medios de comunicación electrónica brindando apoyo al candidato del PAN, lo que la ley electoral mexicana prohíbe; la televisión y la radio actuaron con marcada parcialidad durante el proceso electoral a favor del candidato del PAN; existió una fuerte campaña negra del PAN a través de “spots” en la televisión y en la radio en contra del PRD, prohibida por la ley pero consentida durante meses por el órgano electoral; se desviaron recursos públicos de programas sociales hacia la candidatura de Calderón; el alto clero mostró su apoyo a Calderón; y hasta dirigentes extranjeros, como el ex presidente español Aznar hicieron proselitismo en México a favor de Calderón. Todo ese ambiente no auguraba elecciones equitativas y en igualdad de oportunidades entre los contendientes y los partidos y, parecían confirmar las lecturas políticas que desde hace muchos meses se hacen en México, en el sentido que la clase empresarial y la oligarquía política por ningún motivo aceptaría a un presidente como López Obrador.

Previamente, los adversarios de López Obrador intentaron eliminarlo de la contienda política de 2006. En 2004 a través de una operación política acordada por el ex presidente Carlos Salinas y por Diego Fernández de Cevallos —prominente dirigente del PAN—, los que decidieron destapar un escándalo de corrupción política que afectaba a colaboradores de López Obrador y en donde las pruebas han señalado contundentemente que éste no tuvo intervención alguna en los hechos. Con una amplia operación de medios de comunicación electrónica, durante meses se intentó desacreditar la imagen pública de honestidad de López Obrador. Los orquestadores de la estrategia fracasaron en su propósito pero no cesaron en su intención. La siguiente arma de los enemigos de López Obrador consistió en privarlo de su inmunidad,<sup>1</sup> argumentaron que había desacatado una orden judicial que ordenaba suspender las obras públicas de construcción de una calle que comunicaría a los habitantes de la ciudad de México con un hospital. La finalidad de la maniobra consistía en someterlo a proceso penal, aprovechando que la legislación mexicana de manera muy atrasada establece que con el auto de sujeción a proceso se suspenden los derechos políticos, lo que de haberse dado, le hubiese impedido postularse como candidato a la Presidencia de la República. Ante lo burdo de la maniobra, la sociedad reaccionó y a través de movilizaciones sociales de miles de personas, se logró detener el proceso legal y político que regresaría a la sociedad mexicana a etapas democráticas ya superadas.

Los hechos se agravaron a partir del día de la jornada electoral —el 2 de julio de 2006— por las torpezas de la autoridad electoral. Uno de los instrumentos que más se había acreditado en los últimos procesos electorales en México es el Programa de Resultados Preliminares (Prep) que difunde a la opinión pública el mismo día y momento a momento la información sobre la votación en cada circunscripción electoral y en cada mesa de votación. Ese programa dio a conocer información incompleta sobre las votaciones y dejó fuera de la difusión pública los datos de un buen número de mesas receptoras de voto. La percepción social sobre ese instrumento parecía indicar que había sido diseñado para resaltar artificialmente una ventaja a favor de Calderón, pues la información no re-

1 Cárdenas, Jaime, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 116, mayo-agosto de 2006, pp. 371-403.

flejaba las altas y bajas de la votación ciudadana ni los cruzamientos en las tendencias entre el candidato López Obrador y Calderón, sino que los resultados aparecían en una línea continua, lo que no se avenía con la composición geográfica y política del país. La autoridad electoral no pudo dar el 2 de julio información sobre el ganador.

Ante el fracaso de los sistemas informáticos, se señaló que tal como lo indicaba la ley, había que esperar a los recuentos que en cada distrito electoral se iniciarían a partir del 5 de julio. La autoridad electoral ordenó a los responsables de los distritos electorales que se evitara abrir las urnas y que el cómputo de votos se hiciese con los datos de las actas de escrutinio de cada mesa de votación. El resultado final arrojó la diferencia 0.58% a favor de Calderón, que posteriormente el Tribunal Electoral fijaría en 0.56%, pero las dudas se incrementaron, pues en la mayoría de los casos en los que se abrieron las urnas en los consejos distritales, se encontraron inconsistencias, desde errores aritméticos en la sumatoria de votos hasta alteraciones en los resultados que se habían consignado en las actas de cómputo y que no coincidían con la votación efectivamente recibida.

La autoridad electoral en lugar de admitir y reconocer sus errores entró en un litigio mediático con los partidos y el equipo que respaldaba a López Obrador. Los asesores jurídicos de éste y sus simpatizantes empezaron a asumir que el camino jurídico y político para revertir la situación y aclarar el resultado de la elección presidencial, consistía en hacer el recuento total de los votos, además de señalar todas las irregularidades del proceso electoral. Para lograrlo interpusieron ante el Tribunal Electoral los recursos jurídicos pertinentes —240 juicios de inconformidad—<sup>2</sup> en los que demandaron la apertura de las urnas, el recuento de los votos y la nulidad de la elección presidencial. Al mismo tiempo iniciaron movilizaciones populares y “plantones” en las principales calles y avenidas del centro histórico de la ciudad de México como medidas de resistencia civil. Los sectores empresariales y los medios electrónicos de comunicación han mantenido con profusión la crítica a estas herramientas de lucha política que parece se mantendrán durante mucho tiempo, sobre todo ahora que el Tribunal Electoral ha confirmado el triunfo de Felipe Calderón.

2 En total, los partidos políticos y coaliciones que participaron en el proceso electoral de 2006, promovieron un total de 376 juicios de inconformidad.

México vive momentos aciagos, pues aunque el Tribunal Electoral haya validado el triunfo de Calderón, éste es considerado por los sectores de izquierda y algunos otros, como un presidente ilegítimo colocado en el cargo por los intereses mediáticos y económicos del país. Es probable que en los próximos meses algunos espectros de la izquierda radical abandonen el camino de la civilidad política y regresen a la lucha guerrillera que México vivió en la década de los sesentas y setentas con las terribles consecuencias en términos de sacrificio humano que ello acarrearía. En esa tesitura, parecía que el escenario más promisorio para la paz en México consistía en una salida institucional al conflicto por parte del Tribunal Electoral. Sin embargo, éste rechazó las pretensiones de López Obrador: la petición de abrir y recomtar todos los votos fue satisfecha de manera parcial y el órgano jurisdiccional ordenó abrir poco más del 9% de los paquetes electorales; en cuanto a los 240 juicios de inconformidad promovidos por la “Coalición por el Bien de Todos”, y a pesar de que el Tribunal anuló por inconsistencias casi 240,000 votos de todos los partidos, estimó que no había cambio sustancial en las tendencias en la votación; y respecto a la resolución final que calificó la elección en su conjunto, el Tribunal ratificó el triunfo de Calderón y no apreció como suficientes los señalamientos de López Obrador, ya sea porque a su juicio faltaron pruebas o porque los señalamientos se consideraron no graves y “determinantes” para anular los comicios. Si se hubiese producido la anulación, de acuerdo al artículo 84 de la Constitución mexicana, el Congreso por mayoría de votos debía nombrar a un presidente interino y convocar a elecciones extraordinarias a celebrarse después de 14 meses.<sup>3</sup>

Un escenario de nulidad de la elección presidencial con el consiguiente nombramiento de un presidente interino, pudo haber distendido el ambiente político, sobre todo si el presidente interino recibía un fuerte con-

3 El párrafo 1 del artículo 84 de la Constitución indica: “En caso de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho...”.

senso del Congreso. Los meses del presidente interino hubieran servido para aprobar una reforma electoral y política que hubiese permitido la organización de elecciones extraordinarias bajo reglas e instituciones más equitativas. Sin embargo, el Tribunal Electoral no siguió ese camino.

El dictamen del 5 de septiembre de 2006 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup> que calificó la elección presidencial contiene un gran número de inconsistencias jurídicas, que son inexplicables desde el trabajo previo del propio Tribunal. El órgano jurisdiccional echó por la borda con esta resolución su prestigio ganado en otras sentencias y, lo que es peor, nos regresó a etapas democráticamente superadas.

Entre estas inconstancias y absurdos jurídicos podemos mencionar las siguientes.

- 1) Violó el artículo 17 constitucional. La resolución no fue completa ni imparcial. Se quedó en el análisis de las irregularidades esgrimidas por la “Coalición por el Bien de Todos” pero no trascendió esos señalamientos, cuando su deber era apreciar las distintas etapas del proceso electoral con una visión jurídica superior, que era la de la determinación sobre la manera en que se cumplieron en el proceso los principios constitucionales, principalmente los aplicables a la materia electoral.
- 2) La resolución señala que la etapa de calificación de la elección presidencial no es de carácter contradictorio. Sin embargo, la redacción del dictamen fue una suma de desvirtuaciones de las pretensiones de la Coalición por el Bien de Todos, todas ellas de carácter contencioso.
- 3) La resolución no toma en cuenta todo el ordenamiento jurídico. Excluye normas como el artículo 9.1, inciso *f*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aduciendo que no se pueden requerir pruebas que no se hayan aportado directamente por los promotores de los medios de impugnación, en tanto que la calificación de la elección constituye un procedimiento no contencioso.
- 4) No aplica la suplencia de la queja, no resuelve con plena jurisdicción y no acuerda diligencias para mejor proveer. Todas ellas figu-

4 La Comisión dictaminadora que formuló el proyecto de dictamen estuvo constituida por los magistrados electorales Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y por Mauro Miguel Reyes Zapata.



- ras jurídicas previstas en la ley y aplicables al caso, que le hubieran dado al Tribunal la posibilidad de esclarecer plenamente las circunstancias del proceso electoral ordenando la práctica de pruebas e investigando.
- 5) Es un Tribunal extraño porque regaña. Regaña a Fox y al Consejo Coordinador Empresarial. Un Tribunal no está para regaños sino para resolver conforme a derecho, lo que implicaba entre otras cosas, dar vista a las autoridades competentes —IFE, Ministerio Público federal, Congreso de la Unión— de las irregularidades cometidas por el presidente Fox y el Consejo Coordinador Empresarial, para que se siguieran los procedimientos legales correspondientes y, en su caso, se aplicasen las sanciones.
  - 6) Asume la doctrina de los actos propios para pasar por alto las campañas negras y desvirtuar los señalamientos de la Coalición: si tú hiciste campaña negra no puedes alegarla, cuando lo que estaba en juego es la calidad del proceso electoral, independientemente de quién cometa las irregularidades.
  - 7) No hay un análisis de cómo el conjunto de las irregularidades impactaron en el proceso. Es básicamente una resolución que contradice una a una las irregularidades invocadas, sin comprenderlas y argumentarlas en su integridad.
  - 8) Más que una sentencia parece una contestación de demanda y los magistrados parecen abogados de una parte demandada inexistente.
  - 9) Hay muchos análisis incompletos, así por ejemplo, cuando se estudian las menciones de los noticieros de radio y televisión a los candidatos, se dice que Andrés Manuel López Obrador fue el candidato que tuvo más menciones en ellos, pero no se dice que fue el candidato con más menciones negativas.
  - 10) La aprobación del dictamen no fue producto de una deliberación pública entre argumentos y razones. El órgano colegiado pierde sentido y no le da a la sociedad la posibilidad de conocer las distintas posturas y matices entre los magistrados. Hay por tanto un déficit con la transparencia y con el principio de acceso a la información. Es un Tribunal opaco.
  - 11) Señala que las irregularidades no fueron determinantes y graves para invalidar el proceso, pero no indica bajo qué condiciones esas irregularidades hubiesen sido consideradas graves y determinantes

para la anulación. Hay un déficit de argumentación en donde la carga de la prueba y la argumentación correspondió, según el dictamen, en exclusiva a la Coalición, cuando le debió corresponder al Tribunal, dado el carácter no contencioso de la calificación electoral y el papel que constitucionalmente le corresponde.

Estos señalamientos y otros más, juzgarán al Tribunal como un tribunal político subordinado al poder en turno. El juicio del presente, del futuro y de la historia no les será favorable. En elecciones pasadas, el Tribunal aplicó lo que se conoce en la teoría electoral mexicana “causal abstracta de nulidad” y con ella anuló tanto elecciones de gobernador como de alcaldes y de diputados. Esa causal estima que un proceso electoral es inválido si no se respetan los principios constitucionales de libertad de sufragio, equidad en los procesos electorales, certeza e independencia de las autoridades electorales.<sup>5</sup> En esta ocasión, el Tribunal no hizo uso de la misma y, lo que es peor, se olvidó de preceptos legales secundarios que le obligan a allegarse de elementos probatorios y de suplir la deficiencia de las impugnaciones, dado el carácter de orden público y la trascendencia que los procesos electorales tienen para presumir la existencia de un Estado de derecho y la vigencia de la democracia.

Como el Tribunal decidió no anular la elección presidencial, los posibles escenarios de orden político para el futuro de México son tres: 1) el incremento de la confrontación; 2) la represión política; o 3) el acuerdo político entre los contendientes. El primero de los escenarios es probable que se exprese no sólo en la capital de la República, sino en otras ciudades y con posibilidades de extenderse a las universidades públicas. En él, los partidarios de Andrés Manuel López Obrador continuarán protestando pacíficamente y dentro de la legalidad pero con desconocimiento al gobierno de Calderón. Si las condiciones de enfrentamiento con el gobierno federal se recrudecen es posible que se opte por otras formas de lucha política, mismas que pueden consistir en la toma de carreteras, aeropuertos, puntos fronterizos, etcétera, lo que significaría el rompimiento de la ley. Tal como ha sido anunciado por López Obrador, habrá un gabinete en la sombra que cuestionará duramente las decisiones del futuro gobierno y al mismo tiempo hará propuestas de transformación institu-

5 Constituye la tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

cional y en las políticas públicas. Este escenario ha entrañado la realización de una Convención Nacional Democrática, la que tendrá por propósito la revisión de todas las instituciones políticas de México para proponer en los próximos meses, a la sociedad en su conjunto y a la clase política, un nuevo orden constitucional y jurídico.

El segundo de los escenarios implica la represión política por parte del gobierno federal. De ocurrir ello, lo que me parece improbable, se incrementará el número de presos en las cárceles nacionales, la violencia institucional se recrudecería y los sectores más radicales del movimiento de Andrés Manuel López Obrador posiblemente tomen la decisión de acudir a expresiones de lucha más violentas. En esta hipótesis, como en la primera, el país puede entrar a un proceso de descomposición, inestabilidad e ingobernabilidad. Los acontecimientos afectarían la vida de millones de mexicanos y tendrían consecuencias en el equilibrio financiero de la República.

En el tercer escenario, las condiciones de crisis pueden propiciar un gran pacto nacional que convenga transformaciones de fondo a las instituciones mexicanas. Es decir, un acuerdo que efectivamente concluya la transición a la democracia en México, en donde las reglas electorales se modifiquen pero también las que tienen que ver con el ejercicio del poder y, sobre todo, las referentes a la transparencia y control sobre el papel que los poderes fácticos desarrollan en las frágiles democracias latinoamericanas. Este escenario se vislumbra por el momento casi de imposible realización. Se requeriría de un acercamiento sincero entre las partes, en búsqueda no de posiciones políticas sino de transformaciones institucionales que permitan la convivencia democrática.

Uno de los problemas de la transición a la democracia en México ha estribado en considerarla sólo en términos de modificación de reglas e instituciones electorales, lo que a todas luces resulta fundamental pero que debe ser completado con otras modificaciones institucionales como las relativas al sistema de gobierno presidencial y posiblemente su transformación por formas parlamentarias, al federalismo, al sistema de justicia y, sobre todo, las referentes a las condiciones de vida de más de 40 millones de mexicanos que viven en la pobreza. En México no hemos tenido una clase política visionaria que entienda la transición como algo más que reglas electorales, mismas que en este momento se encuentran agotadas porque no resuelven el problema de la equidad entre los parti-

dos, ni ponen freno con contundencia al papel que los empresarios y los medios de comunicación electrónica han jugado en las últimas elecciones presidenciales. La transición no es un asunto sólo de alternancia política ni del desmontaje del partido hegemónico que gobernó durante setenta años. La transición tiene que ver con una modificación integral a las instituciones.<sup>6</sup> La mayoría de la clase política no ha comprendido que el futuro de la democracia y del país depende de ello.

La lucha de López Obrador no es por tanto la lucha de un político más que a toda costa desea ser presidente de México, es la lucha de un líder que pidió a las instituciones aclarar las condiciones efectivas en que se dio la elección presidencial de 2006, para que a partir de ese análisis discutir con seriedad el cambio de las reglas e instituciones, tanto electorales como de ejercicio de poder, para concluir nuestra transición. El futuro estuvo en las manos de los siete magistrados que componen la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pero lo desperdiciaron. La decisión que adoptaron el 5 de septiembre de 2006 marcará los acontecimientos. México en los próximos meses y tal vez años, vivirá una lucha política muy intensa en la búsqueda de su destino. Apostar al agotamiento por inanición o pérdida de apoyos del movimiento cívico de López Obrador es vana ilusión, detrás de él hay millones de desamparados que no tienen nada que perder y sí mucho que ganar.

## II. LAS REFORMAS NECESARIAS

El conflicto poselectoral que vivimos ha puesto sobre la mesa de la discusión nacional la crisis de las instituciones políticas y representativas. México no es cabalmente una democracia representativa ni un Estado de derecho. Para ser una democracia representativa nos falta tener elecciones auténticas y equitativas. Para ser un Estado de derecho necesitamos que el ejercicio del poder sea democrático; que el principio de su-

<sup>6</sup> La bibliografía sobre la transición a la democracia es muy extensa, entre los clásicos debe citarse a: O'Donnell, Guillermo *et al.* (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, 4 vols.; Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991; Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

premacía constitucional sea una realidad ante cualquier autoridad y que los jueces comunes puedan desaplicar normas legales y reglamentarias contrarias a la Constitución; nos faltan más y mejores mecanismos de control de constitucionalidad, pues el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, tal como están previstas, no permiten la defensa adecuada de la Constitución frente a cualquier autoridad; nos faltan más y mejores mecanismos de rendición de cuentas; así como herramientas participativas para que la ciudadanía influya y determine el comportamiento de las autoridades.

En particular estamos obligados a revisar el esquema representativo debido a que esta forma de democracia fracasa en el mundo entero por las siguientes razones:<sup>7</sup> 1) no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2) es un sistema en donde los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) es un sistema que no ha servido para moderar el poder —el sistema de pesos y contrapesos— sino para que otros poderes —los fácticos— al margen o con la complicidad indebida del Estado colonicen y privaticen las instituciones; y, 4) es un sistema que conduce al vaciamiento de la democracia por la desvinculación entre autoridades y ciudadanos.

Ante las debilidades de la democracia representativa teóricos muy importantes piden su corrección.<sup>8</sup> Se trata que la democracia no se elitice, que el gobernante esté cerca del gobernado y viceversa, que existan mecanismos adecuados de control al poder formal y al poder fáctico, que los poderes fácticos también estén sometidos a la transparencia y al control democrático y, que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones públicas, no sólo durante las elecciones sino en momentos interelectorales.<sup>9</sup>

Los correctivos a la democracia representativa pasan por la adopción de medidas como las siguientes: 1) más participación ciudadana; 2) más transparencia del poder formal y fáctico; 3) inaugurar métodos y procedi-

7 Una crítica severa a la democracia representativa se encuentra en Boaventura de Sousa, Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 39 y ss.

8 Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, pp. 257-320.

9 O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, núm. 1, 1994.

mientos de la deliberación en la mayor parte de los ámbitos del poder público y en la sociedad; 4) establecer fuertes mecanismos de rendición de cuentas institucionales y sociales; 5) contrarrestar con medidas institucionales el poder de los poderes fácticos; y, 6) democratizar instituciones como los partidos políticos.<sup>10</sup>

Más participación ciudadana entraña que el ciudadano tenga armas jurídicas para participar: mecanismos de democracia directa, instrumentos abiertos de acceso a la justicia, presupuestos participativos, auditorías ciudadanas, etcétera. Más publicidad al poder significa limitar aún más la información reservada, ampliar la transparencia a los poderes fácticos, darle autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), obligar a que los procedimientos de deliberación también sean públicos. La deliberación entraña que las decisiones del poder público deben ser producto de un procedimiento discursivo y argumentativo en donde intervenga la sociedad y, no como ahora, meras expresiones del poder. Los órganos de control y fiscalización al poder deben ser realmente autónomos y con atribuciones suficientes. También debe alentarse el control social, tanto con medidas institucionales como de políticas públicas; cualquier minoría debe poder expresarse y ninguna mayoría debe abusar del poder del micrófono. El mayor riesgo a la democracia son los poderes fácticos, éstos deben estar bajo la lupa ciudadana y deben rendir cuentas al Estado y a la ciudadanía, no sólo porque suelen utilizar recursos públicos sino principalmente por el poder político que acumulan, mismo que determina la vida de millones de personas. Instituciones como los partidos, sindicatos, organismos empresariales, etcétera, deben democratizarse para estar al servicio de los ciudadanos.

La manera de salvar a la democracia consiste en profundizar en ella. Y esto sólo se logra poniéndola al servicio de todos. Este paso debe complementarse con el de la construcción del Estado de derecho. Un Estado de derecho para serlo cabalmente debe partir de tres principios básicos: 1) el poder público debe tener su origen en la soberanía popular; 2) el poder debe estar limitado democráticamente; y 3) el poder público se jus-

10 Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

tífica y legítima en su ejercicio si garantiza los derechos humanos, tanto los de libertad como los económicos, sociales y culturales.<sup>11</sup>

En México ha sido un error haber concebido la transición a la democracia sólo en términos electorales. La transición a la democracia entraña la revisión integral de las instituciones nacionales, desde la presidencial a la municipal, desde la democracia representativa a la participativa, desde la reforma de los poderes formales a la de los poderes fácticos, de los derechos individuales a los colectivos, del acceso al poder de las mayorías al respeto irrestricto de las minorías. Esperemos que de esta coyuntura de crisis nacional surja la visión integral de transformación. Sin una revisión completa del entramado institucional la crisis no podrá ser solucionada y el desarrollo para todos tendrá que seguir esperando.

En materia electoral son muy diversas las reformas a realizar. Voy a referirme a las generales y las que tienen vinculación con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Además es oportuno mencionar el cambio en la cultura jurídica.

Considero que las reformas generales más apremiantes tendrían que ver, entre otros, con los siguientes temas:<sup>12</sup>

- 1) A los medios de comunicación electrónica para prohibir la contratación de tiempos comerciales para fines político-electorales. Toda la propaganda político-electoral de carácter mediático tendría que transmitirse en tiempos del Estado.
- 2) Derogación del financiamiento privado para romper el vínculo indebido entre clase empresarial y clase política, principal fuente de corrupción pública en México.
- 3) Incremento de atribuciones de fiscalización de la autoridad electoral.
- 4) Modificación del sistema de integración del Consejo General con reglas claras sobre la publicidad, transparencia y con participación de la sociedad civil en el nombramiento de los Consejeros Electorales y los principales servidores públicos de la institución.
- 5) La conformación de un Instituto Nacional Electoral encargado de la organización de todas las elecciones: federales, estatales y municipales.

11 Pisarello, Gerardo, "Por un concepto exigente de Estado de derecho", *Revista Sistema*, Madrid, núm. 144, mayo de 1988, pp. 97-106.

12 Con más detalle véase: Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, 2005, pp. 195-246.

- 6) Prohibición de antecampañas.
- 7) Organización por parte del IFE de los procesos internos en los partidos para elegir candidatos y dirigentes.
- 8) Ley de partidos políticos para garantizar la democracia interna en ellos: derechos de los militantes y simpatizantes; organización y procedimientos democráticos; corrientes internas y, control jurisdiccional de las decisiones domésticas que violen la Constitución y las leyes.
- 9) Regulación de las candidaturas independientes.
- 10) Instrumentos de democracia participativa: referéndum, iniciativa legislativa popular, revocación de mandato, etcétera.
- 11) Disminución en la duración de campañas y del financiamiento público.
- 12) Atribuciones al IFE para sancionar a medios y poderes fácticos que violen la equidad electoral.
- 13) Nuevos delitos electorales para sancionar entre otras conductas, la compra y la coacción del voto.
- 14) Autonomía de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.
- 15) Considerar a los partidos como sujetos obligados de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información pública.
- 16) Sanciones económicas y políticas a candidatos, dirigentes partidistas y terceros que violenten las normas electorales, principalmente las referentes a los topes de gastos de campaña.
- 17) Revisión integral al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para adecuarlo a los principios constitucionales de carácter democrático y electoral.
- 18) Reformas administrativas al IFE para transparentar y eficientar el ejercicio de los recursos.
- 19) Derogar el vestigio de cláusula de gobernabilidad que permanece en el artículo 54 constitucional.
- 20) Perfeccionar los mecanismos del voto de los mexicanos en el extranjero.

Las reformas vinculadas al Tribunal Electoral y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistirían, entre otras, en lo siguiente:



- 1) Dar congruencia a las normas legales con las constitucionales. Téngase en cuenta que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no fue aprobada en 1996 por el consenso de todos los partidos con representación en el Congreso, sino sólo por el PRI, a diferencia de las constitucionales que recibieron el 22 de agosto de 1996, la aprobación de todos. Esto produce que algunas instituciones jurídicas secundarias no desarrollen adecuadamente los principios y bases constitucionales, tal como ocurre con los procedimientos constitucionales de cómputo de la elección presidencial, calificación de la elección presidencial y, declaración de presidente electo que no tienen adecuada correspondencia en la ley secundaria.
- 2) Transformar el método para la designación de magistrados, a fin de que el procedimiento sea más transparente, con participación ciudadana y con deliberación abierta a la sociedad, en donde exista por parte de la Suprema Corte y del Senado la obligación de motivar las propuestas y nombramientos.
- 3) Modificar las reglas de la legitimación procesal activa. En la actualidad, en casi todos los medios de impugnación —con excepción del juicio para la protección de los derechos político-electorales— los partidos son los que tienen la legitimación procesal para actuar ante el Tribunal. Los ciudadanos deben estar legitimados procesalmente, principalmente respecto aquéllas decisiones que tienen que ver con la validez y/o nulidad y calificación de las elecciones.
- 4) Establecimiento del *amicus curiae* en materia procesal electoral.<sup>13</sup>
- 5) Conceder atribuciones permanentes a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 6) Modificar la orientación de los medios de impugnación, de suerte que los procedimientos ante el Tribunal sean más oficiosos y menos dispositivos, más vinculados al cumplimiento de los principios constitucionales y menos a los intereses de coyuntura de los partidos.
- 7) Regresar al Tribunal Electoral plenas competencias en materia de control e interpretación de la regularidad constitucional respecto a

13 Sobre el *amicus curiae* véase Bazán, Víctor, “El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005.

normas secundarias (lograr el cambio en el criterio establecido en la contradicción de tesis 2/2000 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).<sup>14</sup>

En cuanto a la cultura jurídica, es importante que las autoridades electorales conciban que la labor interpretativa contemporánea se caracteriza por la antipositividad, en donde la precomprensión del intérprete, el contexto para la atribución de significados de los textos normativos, el rol del caso y del ordenamiento, juegan todos ellos, un papel fundamental. La interpretación literal está en decadencia, tanto por problemas de traducción, equipolencia e indeterminación del lenguaje, como por los derivados de las concepciones interpretativas del derecho, pues leer un texto implica estar situado en un contexto.<sup>15</sup>

### III. EL PERFIL DE LAS AUTORIDADES QUE ENCABEZAN INSTITUCIONES ELECTORALES

Desde mi punto de vista, el perfil que debe cubrir cualquier autoridad electoral debe integrar, entre otras, las siguientes características: 1) proactividad o compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos; 2) formación jurídica; 3) conocimiento pleno del sistema electoral nacional; 4) experiencia en cargos de dirección; 5) capacidad en la argumentación jurídica; 6) compromiso con la transparencia y deliberación pública; 7) austeridad; 8) rendición de cuentas; y 9) capacidad para valorar las consecuencias sociales de las decisiones judiciales.

1) *Proactividad*. Entraña una posición ante el derecho y los problemas electorales imparcial pero no neutral. La autoridad electoral debe resolver con fundamento en criterios válidos y conforme a los precedentes, a menos de que existan razones de peso para modificar esos criterios, lo que en todo caso obliga a reconocer el cambio de posición y las razones que se tienen al respecto. La proactividad evita resolver pasiva y mecánicamente, implica un compromiso con la totalidad del ordenamiento jurídico, principalmente con los principios y normas constitucionales, de manera muy destacada con los principios democráticos y los

14 Cossío Díaz, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 377-386.

15 Cárdenas, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005.

derechos humanos. La autoridad electoral no es sólo fiel garante de la ley electoral es también la autoridad que promueve los fines jurídicos que hacen posible el desarrollo del sistema democrático y la salvaguarda de la autenticidad del sufragio y de los procesos electorales. Principios como certeza, imparcialidad, independencia, objetividad, libertad del sufragio, autenticidad, etcétera, significan que el orden jurídico puede servir para transformar condiciones inequitativas o de desigualdad electoral y no sólo para mantener el *status quo* de la legalidad secundaria con mucha frecuencia alejada de las normas constitucionales. No es que se apueste a favor del quebrantamiento de las disposiciones legales secundarias, o de la desaplicación de normas contrarias a la Constitución, lo que se busca son los caminos de la interpretación conforme y de la armonización jurídica para que la legislación secundaria tenga un sentido positivo en su relación con la realidad. Proactividad es darle efecto útil al ordenamiento jurídico, es darle eficacia a la luz de los valores constitucionales y del contexto político-electoral.

Una autoridad electoral proactiva, es una autoridad conectada con la realidad y la Constitución. Es alguien que concibe al derecho, no sólo como las disposiciones de la ley secundaria, es alguien que asume con suficiencia el caso, su lógica social y los principios y normas jurídicas en conflicto. La proactividad es consecuente con los fines jurídicos del ordenamiento y con las consecuencias sociales de la decisión: aúna legalidad con legitimidad. La proactividad es un conjunto de actitudes que van más allá del simple cumplimiento y observancia del orden jurídico, implica la adhesión al sistema normativo, a sus valores y fines, por las que la autoridad debe luchar en su realización.<sup>16</sup>

2) *Formación jurídica*. Ser integrante de un órgano electoral obliga a una formación académica sólida, más allá de los conocimientos básicos de la licenciatura en derecho. Se debe tener el conocimiento del sistema jurídico de su país, pero también debe estar familiarizado con las últimas corrientes y escuelas del pensamiento jurídico. Se debe saber de derecho comparado, de metodología y epistemología jurídica y, se debe dominar el derecho electoral nacional. Se requiere de autoridades abiertas a las nuevas tendencias del derecho, a sus análisis teóricos y metateóricos, al igual que al dominio sobre las normas positivas de carácter electoral.

<sup>16</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1989, pp. 868-880.

3) *Conocimiento del sistema electoral nacional.* Al tratarse de órganos especializados es imprescindible el conocimiento exhaustivo del orden jurídico electoral nacional. No se puede ser integrante de un órgano de esta naturaleza si no se conocen las normas electorales y las consecuencias de las mismas. Esto significa no sólo el dominio cognoscitivo sobre las normas electorales vigentes sino las insuficiencias de las mismas y las alternativas legislativas y jurisprudenciales de solución. Es lamentable que muchas de las autoridades electorales actuales no sean expertas en su ámbito y que la sociedad tenga que esperar a la especialización de los funcionarios. El conocimiento exigido no sólo debe comprender al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral o a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sino al Código Penal, las normas constitucionales electorales, la jurisprudencia y la doctrina. Además es imprescindible el conocimiento técnico y administrativo sobre la organización de los procesos electorales, pues muchas decisiones versan sobre consideraciones administrativas y técnicas. El conocimiento debe abarcar la legislación electoral de los estados al igual que sus disposiciones constitucionales. El derecho de origen internacional, tratados sobre derechos humanos y políticos así como decisiones adoptadas por las instancias supranacionales de protección a los derechos humanos es también parte obligada de ese conocimiento.

4) *Experiencia en cargos de dirección.* Ocupar cargos de esta naturaleza entraña tener experiencia en la coordinación y en la orientación, de distintos tipos de recursos: personales, materiales y financieros. Téngase en cuenta que se adoptan decisiones que influyen en la vida de millones de personas y que además, no todas sus decisiones son de carácter jurídico, que los órganos electorales manejan cuantiosos recursos que deben ser tratados y ejercidos con escrúpulo y atendiendo a disposiciones legales y administrativas muy precisas. Se requiere conocimientos y experiencia en la conducción de instituciones nacionales. No cualquier funcionario judicial, abogado o académico en general tiene esa experiencia, que es fundamental cuando se toman decisiones jurídicas, administrativas y técnicas a nombre o respecto a muchos otros ciudadanos.

5) *Capacidad en la argumentación jurídica.* Dicen los teóricos jurídicos de nuestro tiempo que el derecho es sobre todo argumentación y tienen razón. No basta conocer a detalle el derecho electoral también hay

que saber interpretarlo y aplicarlo, no sólo a través de métodos tradicionales de interpretación y mediante los argumentos jurídicos especiales convencionales, sino con el conocimiento, entre otras, de doctrinas vinculadas al principio de proporcionalidad, razonabilidad y del contenido esencial de los derechos. La argumentación es importante porque ella permite la justificación de las decisiones y con ello el convencimiento con razones a la sociedad. Es fundamental porque es la única vía de legitimidad democrática del Poder Judicial. Sin argumentación jurídica sólida, los órganos electorales carecen de legitimidad en su sentido democrático y, más grave aún, no responden a las exigencias de la democracia y del Estado de derecho.

6) *Transparencia y deliberación pública.* Los órganos electorales como todos los órganos del poder público deben avanzar en la máxima transparencia de decisiones jurisdiccionales y administrativas y en la deliberación pública de razones. Los servidores públicos que asumen un cargo de esa naturaleza, deben tener un compromiso muy profundo con esos derechos y valores. La sociedad demanda autoridades que se esfuercen por hacer posible el principio de máxima revelación y, las bases de actuación de organizaciones no gubernamentales, como “el artículo 19” que obliga a todos los órganos de composición colegiada del Estado y en todos los niveles de autoridad a la plena publicidad y, que garantiza que cualquier procedimiento sea público.<sup>17</sup>

7) *Austeridad.* Un compromiso de cualquier autoridad electoral debe apuntar a la revisión del estado administrativo y financiero de las instituciones electorales con miras a reducir gastos y los emolumentos de los servidores públicos titulares. Los órganos electorales deben ser una caja de cristal, con gastos moderados y con reducción de salarios de los titulares y de los principales funcionarios de la institución. Además, todo el manejo de la institución debe realizarse con transparencia, derogando fideicomisos y todos aquellos espacios de poca claridad que se encuentran vigentes en los órganos electorales.

8) *Rendición de cuentas.* La vinculación con la sociedad no debe sólo traducirse en informes anuales y rituales ante la propia institución y otras. Es preciso un esfuerzo adicional para detallar el comportamiento de cada uno de los titulares de los órganos, no sólo poniendo en conside-

17 Sobre la necesaria publicidad de los actos del poder véase: Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss.

raciones de los ciudadanos la manera en que votan, sino las razones por las que votaron de esa manera, además de explicar de manera pedagógica los argumentos ante la sociedad. Parte de la información a los ciudadanos debe comprender la justificación en términos simples y claros del ejercicio presupuestal y la forma en que se administran los recursos públicos.

9) *Capacidad para valorar las consecuencias sociales de las decisiones.* Los titulares de los órganos electorales están obligados no sólo a resolver conforme a derecho sino también a tomar en cuenta las distintas posibles consecuencias de las mismas. Esa ponderación debe constar en las decisiones de autoridad.

#### IV. ¿POR QUÉ LAS AUTORIDADES ELECTORALES PIERDEN LEGITIMIDAD?

Las autoridades electorales pierden legitimidad<sup>18</sup> cuando no actúan con transparencia, cuando no deliberan, cuando la argumentación de sus decisiones no es convincente, cuando le hablan al poder y no a los ciudadanos. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en algunos momentos de su vida institucional han tenido momentos de confianza ciudadana, han perdido su legitimidad, es decir el respaldo social para mantenerse tal como están actualmente conformados y concebidos, pues ya no son instituciones creíbles. Ello se debe, además de problemas de diseño institucional —autonomía insatisfactoria— a la actitud de sus titulares frente a los problemas y procesos electorales.

##### 1. *El ejemplo del Instituto Federal Electoral (IFE)*

En sus más de quince años de historia esta institución ha pasado por distintas etapas. Hasta 1994 el Instituto comenzó a adquirir relativa independencia del presidente de la República, cuando se determinó constitucionalmente que en la designación de los consejeros ciudadanos no habría injerencia del titular del ejecutivo, sino que los grupos parlamen-

<sup>18</sup> Sobre distintos significados de legitimidad y legitimación véase: Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

tarios y la Cámara de Diputados tenían la competencia para ello. Sin embargo, no fue sino hasta las reformas constitucionales y legales de 1996 que el Consejo General asumió independencia política respecto del presidente de la República, pues según esas modificaciones jurídicas, el presidente del IFE no debía ser más el secretario de Gobernación.

Entre los años de 1996 a 2003, el Consejo General del IFE tuvo luces y sombras, aciertos y desaciertos. De 1996 a 2000, el Instituto hizo todo lo posible para romper con el tutelaje y la influencia indebida que el PRI tenía en las estructuras de la institución, pulió los procedimientos para organizar elecciones federales, creó comisiones del Consejo General para dirigir y supervisar la inmensa estructura administrativa y técnica del Instituto, transparentó muchas de sus actuaciones y se distinguió por el nivel de debate y deliberación al interior del Consejo General. De 2000 al 2003, después de la alternancia en el poder, el IFE desarrolló las investigaciones más importantes que en México se han dado sobre corrupción política: el *Pemexgate* y los *Amigos de Fox*.<sup>19</sup> En esas investigaciones, las discrepancias entre los consejeros fueron visibles pero su debate público orilló a que muchos sectores de la sociedad consideraran creíble el trabajo que se estaba realizando. A consecuencia de las investigaciones y las sanciones correspondientes, los partidos contestaron políticamente impidiendo la reelección de los consejeros.

En octubre de 2003 se integró el actual Consejo General con el concurso de dos fuerzas políticas, el PRI y el PAN, excluyéndose a los demás partidos. El Consejo General actual no se ha distinguido por su transparencia ni por un nivel aceptable en las deliberaciones entre sus miembros titulares. Los problemas de la institución quedan soterrados ante la opinión pública, pues los argumentos de su órgano de dirección no se muestran francamente ante la sociedad. La conducción del proceso electoral de 2006 fue lamentable. La autoridad electoral fue omisa sobre actuaciones que debió adoptar, tal como ha quedado de manifiesto en la parte inicial de este trabajo. Además esta autoridad se sometió al gobierno en turno y fue incapaz de tener un comportamiento autónomo respecto a las fuerzas políticas dominantes, tanto formales como fácticas.

<sup>19</sup> Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004 y Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Ediciones Cal y Arena, 2006.

## 2. *El ejemplo del Tribunal Electoral*

El Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación desde 1996. En estos diez años el Tribunal ha tenido diversas etapas con avances y retrocesos.<sup>20</sup> Estimo que los periodos del Tribunal son tres: 1) el del formalismo tradicional; 2) el del activismo; y, 3) el del repliegue.

- 1) En el primer momento, de 1996-2000, el Tribunal Electoral realizó interpretaciones convencionales, ejemplo de ello fueron las resoluciones que le negaron al IFE la posibilidad de crear una Comisión del Consejo para prevenir y sancionar actos de compra y coacción del voto y la determinación para revocar el exhorto emitido por el Consejo General en el que se pedía a las autoridades federales, estatales y municipales, no difundir 30 días antes de la elección de 1997 en medios de comunicación, programas y obra pública. Otras resoluciones en este sentido negaron a los consejeros electorales velar por la autonomía del Instituto Federal Electoral, o resoluciones que ordenaron al Consejero General sancionar a visitantes extranjeros con el propósito de limitar su función. Aunque reconozco que hubo algunas decisiones que ampliaron derechos ciudadanos y permitieron que los partidos políticos dedujesen acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de autoridades electorales referentes a la preparación de las elecciones.
- 2) La segunda etapa fue la más importante del Tribunal Electoral, podemos ubicarla con posterioridad al fin del proceso electoral de 2000 y hasta el 2003. Es una fase de activismo y de garantismo a los derechos político-electorales de los ciudadanos. En ella, el Tribunal Electoral destacó básicamente por tres tipos de resoluciones: a) las que determinaron la causal abstracta de nulidad electoral en elecciones locales y por violación a los principios constitucionales de carácter electoral; b) las pronunciadas con motivo de las investigaciones Pemex y Amigos de Fox; c) las referentes a la profundización de la democracia interna en los partidos políticos.<sup>21</sup> En todas

<sup>20</sup> Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, 2003, pp. 102 y 203.

<sup>21</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, pp. 153-179.



estas resoluciones, el Tribunal abrió caminos en la historia jurídica e interpretativa del derecho nacional. En el imaginario social y dentro de la clase jurídica, si los actuales magistrados son recordados positivamente, lo serán por esas resoluciones. Estoy convencido que es la etapa en la que el Tribunal logra su mayor legitimidad.

- 3) La tercera etapa que inicia con posterioridad al proceso electoral de 2003 y concluye con la calificación de la elección presidencial de 2006, el Tribunal se replegó en su activismo. La causal abstracta de nulidad electoral dejó de aplicarse en las elecciones estatales de Oaxaca y Veracruz cuando había elementos para aplicarla y la actuación del Tribunal durante el proceso electoral de 2006 fue lamentable. En particular sus decisiones respecto a la apertura de paquetes electorales, juicios de inconformidad y la calificación de la elección presidencial. En todas ellas el Tribunal fue más un Tribunal de legalidad que de derecho, olvidó los principios constitucionales en materia electoral y no tuvo una visión jurídica superior para analizar cómo se cumplieron en el proceso electoral los principios constitucionales.

Estas reflexiones deben servir para hacer un diagnóstico del tipo de Tribunal Electoral que los ciudadanos desean para construir la democracia en México. Me parece que el ejemplo adecuado para ello es el Tribunal de la segunda etapa, un Tribunal garante de los derechos políticos y maximizador de los principios democráticos.

## V. CONCLUSIONES

México ha perdido el rumbo en materia electoral. El proceso electoral de 2006 es muestra de ello. Para que se recupere ese rumbo serán necesarias reformas constitucionales y legales profundas al sistema electoral mexicano, pero también será necesaria la sustitución de las actuales autoridades por otras que reciban el consenso de las fuerzas políticas y que reúnan un perfil de compromiso con los principios constitucionales y los derechos humanos. Además, será imprescindible que esas nuevas autoridades demuestren en los hechos, en su trabajo cotidiano, su compromiso

con la democracia, para que los ciudadanos recuperen la confianza en ellas.

Es evidente que las transformaciones a las instituciones electorales deben venir acompañadas por reformas a las instituciones nacionales. Las transiciones a la democracia no concluyen cuando el marco electoral es más o menos aceptable, las transiciones a la democracia finalizan cuando las reglas del juego político (de acceso y de ejercicio del poder público) son democráticas. Los que sostienen que la transición a la democracia en México ha concluido porque ningún actor político puede por sí sólo imponer sus condiciones, están equivocados. En nuestro país, es cierto que nadie puede imponer por sí todas sus condiciones, pero las reglas y las instituciones no fueron diseñadas para un juego democrático. Mientras no exista un acuerdo serio entre los actores políticos por definir nuevas reglas democráticas, de acceso y de ejercicio del poder nuestra transición no habrá concluido. No basta que nadie pueda imponer sus condiciones, también en el estado de naturaleza nadie puede imponer sus condiciones, o en una anarquía, y no por eso llamamos a esos estados de cosas democráticos.

Necesitamos una nueva Constitución para apuntalar las bases democráticas para el funcionamiento de la sociedad y del Estado. Con el actual diseño institucional, la incertidumbre y la inestabilidad pervivirán muchos años en México. Necesitamos un traje institucional a la medida de las exigencias democráticas. Las transiciones a la democracia suelen concluir con nuevas Constituciones. Las nuevas Constituciones son los elementos definitorios para sostener el fin del antiguo régimen y la aparición del nuevo. La Constitución es la piedra angular de todo régimen, es el fundamento de las instituciones y de las reglas del juego político para todos los actores. De ahí la trascendencia de su modificación o sustitución.

El marco constitucional debe ser revisado integralmente, para conferirle al mismo los elementos que debe tener un Estado de derecho democrático: 1) catálogo de derechos fundamentales (de libertad, de igualdad, ecológicos, al desarrollo, etcétera) con garantías jurídicas y procesales de su realización; 2) división de poderes horizontal y vertical que descentralice el poder y de gobernabilidad al sistema; 3) supremacía constitucional para que la norma fundamental sea una norma que efectivamente rijan ante cualquier autoridad y juez, lo que implicaría el reconocimiento

de un control difuso de constitucionalidad a la par de uno concentrado; 4) nuevos procedimientos, órganos y mecanismos de control de constitucionalidad —control previo de inconstitucionalidad, control de constitucionalidad para la omisión de las autoridades, cuestión de inconstitucionalidad, etcétera—, además de la revisión de los vigentes; 5) marco constitucional y legal para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; 6) amplios mecanismos de democracia participativa y deliberativa, tanto en el terreno político, como en el judicial y en el administrativo; y, 7) transparencia de los poderes fácticos (medios de comunicación electrónica, partidos, organismos empresariales, iglesias, etcétera) y mecanismos jurídicos exigentes de seguimiento a su actuación para que no estén al margen del Estado.

Sin la realización de una reforma de esta envergadura a la par que la reforma electoral, no tendremos condiciones democráticas y con ello estamos en riesgo como país, no sólo por la inestabilidad política y social inherente a la indefinición institucional, sino porque puede existir la tentación de ocupar autoritariamente el poder por algunas fuerzas políticas y sociales, sobre todo ahora, que muchos intereses de los poderes fácticos han colonizado la mayor parte de las instituciones nacionales y que los partidos se encuentran divididos a consecuencia del pésimo proceso electoral que hemos vivido. La moneda, sin embargo, permanece en el aire.

