

EL TRIBUNAL DE LOS MILITANTES:  
EL CONTROL JUDICIAL DE LOS CONFLICTOS  
INTRAPARTIDISTAS EN MÉXICO  
*The Party Members' Court: judicial control  
over intraparty disputes in Mexico*

Javier MARTÍN REYES

*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Mexico*

✉ [jmartin@gmail.com](mailto:jmartin@gmail.com)

BIBLID [1130-2887 (2012) 62, 131-153]

Fecha de recepción: 5 de marzo del 2012

Fecha de aceptación: 12 de octubre del 2012

**RESUMEN:** Entre 1997 y 2003, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió diversos criterios jurisprudenciales mediante los cuales incrementó su capacidad para conocer de conflictos generados al interior de los partidos políticos. Este artículo explica cómo el TEPJF, sin una legislación que le diera facultades para ello, pudo establecer un control directo y de largo alcance para resolver litigios relacionados con la elección de dirigentes partidistas, la selección de candidatos o la imposición de sanciones a militantes. Siguiendo un enfoque de comportamiento estratégico, se aportará evidencia empírica para probar la existencia de una correlación negativa entre el nivel del control judicial ejercido sobre la vida interna de los partidos, por una parte, y la vulnerabilidad del TEPJF frente al Poder Legislativo y las dirigencias partidistas, por la otra.

*Palabras clave:* comportamiento judicial, conflictos intrapartidistas, vida interna de los partidos políticos, justicia electoral, TEPJF.

**ABSTRACT:** Between 1997 and 2003, in a series of relevant cases, the Electoral Court of the Federal Judicial Branch (ECFJB) increased its capacity to adjudicate intraparty disputes. This paper explains how the ECFJB, without a supporting legislation, was able to establish a direct and far reaching control over intraparty disputes such as the election of party leaders, the selection of candidates, or the punishment of party members. Following a strategic behavior approach, I will provide empirical evidence to prove that there was a negative correlation between the level of judicial control over the parties' internal life, on the one hand, and the vulnerability of the ECFJB from the legislature and party leaders, on the other.

*Key words:* judicial behavior, intraparty disputes, parties' internal affairs, electoral justice, ECFJB.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Sabemos, por diversos trabajos, que son pocos los países que contemplan la posibilidad de que un órgano estatal conozca de conflictos relacionados con la vida interna de los partidos políticos (Bilbao 1997; Díaz 2000; Freidenberg 2007; Johns 1999; Orozco 2004; Tortolero 2009; Tullio 2008). Es decir, por lo general los militantes no cuentan con «garantías judiciales» para hacer cumplir las leyes y estatutos que regulan aspectos tan relevantes de la organización interna de los partidos políticos como los procedimientos de nominación de candidatos o de elección de dirigentes. En este sentido, el caso mexicano es paradigmático, pues desde hace algunos años los miembros de los partidos políticos pueden acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para resolver los más variados conflictos intrapartidistas. Como apunta Orozco, durante la última década las sentencias del TEPJF han tenido efectos tan variados –y trascendentes– como

la declaración de inconstitucionalidad de los estatutos de un partido político [...]; la revocación de registros de candidatos de distintos partidos políticos a cargos de elección popular [...]; la declaración de nulidad de elecciones intrapartidarias, tanto de dirigentes como de candidatos a cargos electivos [...], así como la revocación de sanciones impuestas por algún partido a sus afiliados (2007: 42).

Además de que el control judicial de la vida interna de los partidos políticos es poco frecuente, el caso mexicano llama la atención por otras dos razones. En primer lugar, destaca que este control tuvo un origen netamente jurisprudencial. A pesar de que entre 1996 y 2007 la legislación electoral no contemplaba la posibilidad de que el TEPJF resolviera conflictos intrapartidistas, los integrantes de dicho órgano judicial se otorgaron a sí mismos –a golpe de jurisprudencia– la facultad para revocar o modificar las decisiones adoptadas por los órganos partidistas. En segundo lugar, sorprende la *forma* en que evolucionó el control judicial. En términos generales, puede decirse que los criterios jurisprudenciales del TEPJF fueron tan variados como cambiantes. Inicialmente, en 1997, los integrantes del TEPJF habían rechazado cualquier tipo de control, directo o indirecto, sobre la vida interna de los partidos políticos. Sin embargo, en 1999 abrieron una primera vía –indirecta y limitada– para conocer litigios relacionados con la elección de dirigentes partidistas y, un año después, con la selección de candidatos. Posteriormente, en 2001, aumentaron el alcance de la regulación indirecta cuando determinaron que los militantes podían acudir a un órgano administrativo –el Instituto Federal Electoral (IFE)– para solicitar la restitución de los derechos que hubiesen sido violados por las dirigencias partidistas. Finalmente, dos años después, abandonaron los anteriores criterios y establecieron la procedencia directa de las impugnaciones contra los actos y resoluciones de los órganos partidistas.

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

Los mismos jueces, aplicando las mismas leyes, dieron un giro de ciento ochenta grados en tan solo seis años: si en 1997 era imposible que el TEPJF conociera de litigios relacionados con la vida interna de los partidos, para 2003 las puertas se abrieron de par en par. Frente a esta acelerada evolución, surgen varias interrogantes: ¿Cómo fue posible que un órgano cuyo objetivo explícito era calificar y dar certeza a las elecciones se convirtiera, en poco más de un lustro, en el máximo regulador de la vida interna de los partidos políticos, en el ente con la última palabra en los conflictos intrapartidistas? ¿Cuáles fueron los factores que hicieron posible que el TEPJF, sin una legislación de respaldo, estableciera una regulación exhaustiva sobre la vida interna de los partidos políticos? Más específicamente, ¿cómo se puede explicar la evolución de los criterios jurisprudenciales?

Aunque diversos trabajos han abordado el tema, en la literatura prevalecen visiones estrictamente «legales» o «jurídicas» del fenómeno (Castillo 2004, 2006; Orozco 2006a, 2006b; Terrazas 2005). Esto es, predominan explicaciones que, por un lado, caracterizan a los integrantes del TEPJF como «jueces orientados hacia la ley», que decidieron los casos con base en su concepción de «lo que dicta la ley» (Baum 1997: 58); y que, por otra parte, no contemplan ningún tipo de variable extrajudicial. El problema con este tipo de visiones, como apunta Schedler (2005: 91), radica en que si se cierran los ojos a «eventuales asociaciones sospechosas de las decisiones judiciales», se corre «el riesgo de la ingenuidad». Dicho de otra forma, con las explicaciones imperantes en la literatura no es posible saber si detrás de las decisiones de los jueces electorales hubo o no algún tipo de motivación extrajudicial. Es necesario, entonces, poner a prueba hipótesis alternativas del fenómeno, esto es, verificar si las decisiones de los integrantes del TEPJF pueden ser explicadas a partir de variables políticas.

A lo largo del artículo presentaré evidencia empírica para evaluar diferentes hipótesis sobre la forma en que evolucionó el control judicial sobre la vida interna de los partidos políticos en México. La tesis que sostendré es que el enfoque de comportamiento estratégico –afín a la corriente del institucionalismo de elección racional– es el que mejor explica dicha evolución. Específicamente, mostraré que existió una relación negativa entre el nivel del control judicial ejercido sobre la vida interna de los partidos políticos (*C*, la variable dependiente) y la vulnerabilidad del TEPJF (*V*, la variable independiente). En ese sentido, argumentaré que los magistrados electorales establecieron una regulación más directa y de mayor alcance sobre los partidos en la medida en que disminuyó la probabilidad de que el TEPJF recibiera ataques tales como a) la renovación del órgano judicial mediante una reforma constitucional, b) el inicio de juicios políticos contra los magistrados electorales, c) la aprobación de reformas legislativas encaminadas a acotar la jurisdicción del tribunal y d) el desacato de los fallos del TEPJF por parte de los dirigentes partidistas.

La estructura que sigue el artículo es la siguiente. El siguiente apartado (II) estará dedicado a definir y cuantificar la variable dependiente, esto es, el nivel del control judicial sobre la vida interna de los partidos políticos. En el apartado subsecuente (III), plantearé algunas hipótesis alternativas del fenómeno y aportaré evidencia empírica para rechazarlas. Hecho lo anterior, en el cuarto apartado (IV) desarrollaré y probaré

la hipótesis de comportamiento estratégico. Finalmente, en el último apartado (v) presentaré las conclusiones del artículo.

## II. DEFINICIÓN DE LA VARIABLE DEPENDIENTE

Como ya se ha apuntado, una nota característica de la forma en que evolucionó el control judicial sobre vida intrapartidista es que, con cada criterio, los magistrados electorales fueron estableciendo una regulación más directa y de mayor alcance sobre los partidos políticos. En este sentido, es posible definir la variable dependiente como los distintos niveles que presentó el control judicial sobre los partidos políticos (*C*). Para ello, tomaré en cuenta dos aspectos: a) el *alcance* del control, es decir, la variedad de casos que podían o no presentarse ante el TEPJF –elección de dirigencias, selección de candidatos, procedimientos de afiliación, imposición de sanciones a militantes, etc.– así como b) el *tipo* de regulación, esto es, si los casos se presentaban directamente ante el TEPJF o si debía acudirse a una instancia previa. Con base en ambos elementos, en la Tabla I se identifican cuatro niveles de regulación sobre la vida interna de los partidos políticos.

TABLA I  
NIVELES DEL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA VIDA INTERNA DE PARTIDOS POLÍTICOS (*C*)

Criterio jurisprudencial	Fecha	Alcance de la regulación	Tipo de regulación	<i>C</i>
Improcedencia de impugnaciones	27/05/1997	Nulo	Inexistente	0
Impugnación de dirigencias vía registro	24/09/1999	Limitado a elección de dirigentes y representantes de partidos políticos	Indirecta	1
Impugnación de candidaturas vía registro	17/05/2000	Limitado a selección de candidaturas federales	Indirecta	2
Restitución de derechos vía procedimiento sancionador	20/01/2001	Intermedio: violación de normas estatutarias (candidatos, dirigentes, afiliación, sanciones, etc.)	Indirecta	3
Procedencia directa de impugnaciones	23/03/2003	Amplio: cualquier violación de los derechos político-electorales de votar, ser votado, afiliación y asociación	Directa	4

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias del TEPJF.

El punto de partida ( $C = 0$ ) corresponde al criterio sobre la improcedencia de impugnaciones contra actos de partidos, esto es, mediante el cual los magistrados electorales rechazaron cualquier tipo de control, directo o indirecto, sobre la vida interna de los partidos políticos. El siguiente nivel ( $C = 1$ ) se estableció cuando los integrantes del TEPJF admitieron la posibilidad de revisar –exclusivamente– los procedimientos de elección de dirigencias, cuando se impugnara el registro realizado por IFE. La extensión

de este control –indirecto y limitado– al registro de candidaturas (y no sólo dirigencias) implicó un nuevo nivel en la regulación de la vida interna ( $C = 2$ ). Posteriormente, los magistrados electorales incrementaron significativamente el alcance de la regulación indirecta, al determinar que el IFE sí podía restituir los derechos de militantes mediante procedimientos sancionadores, cuando se presentaran violaciones a normas estatutarias en temas tan variados como la selección de candidatos, la elección de dirigencias, los procedimientos de afiliación o imposición de sanciones ( $C = 3$ ). Finalmente, al aceptar la procedencia directa de las impugnaciones contra actos y resoluciones de partidos, los magistrados electorales establecieron un control directo y amplio sobre los conflictos intrapartidistas ( $C = 4$ ).

### III. HIPÓTESIS ALTERNATIVAS

Antes de desarrollar la explicación de comportamiento estratégico, conviene plantear y descartar algunas hipótesis alternativas sobre la forma en que evolucionó el control judicial ( $C$ ) sobre la vida interna de los partidos políticos. De entrada, el diseño de investigación permite descartar dos hipótesis. La primera, que los cambios de criterio fueron producto de una variación en la integración del órgano judicial, pues todos los criterios relacionados con la vida interna de los partidos políticos fueron emitidos por los mismos siete jueces electorales (Barraza 2009)<sup>2</sup>. La segunda hipótesis que puede rechazarse es que los cambios en  $C$  se explican por modificaciones a la legislación electoral. Ello, ya que entre 1997 y 2003 no hubo reformas que alteraran las facultades del TEPJF para intervenir en la vida interna de los partidos políticos<sup>3</sup>.

Ahora bien, otras tres explicaciones alternativas pueden ser rechazadas echando mano de la evidencia empírica disponible. Por ejemplo, Rosenberg (1992) y Ríos (2004) señalan que la opinión pública es una variable explicativa del comportamiento judicial. En términos metodológicos, quienes siguen este enfoque buscan una coincidencia entre la posición de los jueces en temas específicos y la opinión de los ciudadanos en dichos asuntos (Baum 1997). Resulta necesario, como apunta Posner (2008), que el órgano tenga cierta visibilidad, de tal forma que la opinión pública tenga una posición específica respecto de los litigios que se resuelven en la sede judicial. En ese sentido, podría pensarse que el incremento en  $C$  fue producto de un aumento en las preferencias ciudadanas respecto de la regulación de la vida interna de los partidos políticos.

La hipótesis de opinión pública puede rechazarse, principalmente, por dos razones. En primer lugar, porque entre 1997 y 2003 el TEPJF fue un órgano escasamente

2. De hecho, entre 1996 y 2006 la integración del TEPJF se mantuvo prácticamente constante. El único cambio se produjo hasta 2005, esto es, cuando ya se había establecido el nivel más alto de control sobre la vida interna de los partidos ( $C = 4$ ).

3. Después de la reforma de 1996, sólo hubo modificaciones en temas específicos como las cuotas de género parlamentarias, en 2002; los requisitos para constituir y registrar partidos políticos nacionales, en 2003; y el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, en 2005 (J. ALCOCER 2005).

conocido por la opinión pública. De hecho, las empresas privadas dedicadas a la demoscopia no solían incluir preguntas relacionadas con el TEPJF en sus mediciones, por lo que la única fuente de información disponible son las encuestas levantadas diariamente por la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana (OPRM)<sup>4</sup>. En una encuesta realizada a más de tres años de su creación, sólo el 7,5% de los encuestados sabía que el TEPJF era el órgano encargado de resolver las inconformidades generadas antes o después de una elección; y apenas un sexto (17,2%) sabía que era parte del Poder Judicial (11 de enero de 2000)<sup>5</sup>. Asimismo, sólo uno de cada diez ciudadanos le tenía mucha confianza, mientras que la mitad le tenía poca o ninguna (13 de enero de 2000). Ahora bien, la segunda razón para rechazar la hipótesis es que, incluso en las encuestas que sí hacían referencia al TEPJF, no es posible encontrar una sola pregunta relacionada con el control judicial de la vida interna de los partidos políticos<sup>6</sup>. Es decir, dada la escasa información disponible era imposible saber –incluso para los magistrados electorales– si la opinión pública se encontraba a favor o en contra de la regulación de la vida interna de los partidos políticos. Y, consecuentemente, la opinión de los ciudadanos no podía ser una variable que orientara sus decisiones.

Una segunda hipótesis que puede rechazarse con la evidencia empírica disponible es la que podríamos llamar de maximización de presupuesto. De acuerdo con esta teoría, los jueces buscarían construir apoyos en el Congreso para maximizar su asignación de recursos financieros (Baum 1997). En ese sentido, podía pensarse que la apertura paulatina de vías para conocer de conflictos intrapartidistas (es decir, el aumento en *C*) fue una estrategia de los magistrados electorales para incrementar su carga de trabajo y, así, poder negociar un presupuesto mayor para el TEPJF<sup>7</sup>. Si esta hipótesis fuese cierta, deberíamos observar una correlación positiva entre el presupuesto asignado al TEPJF en un determinado año y la carga de trabajo recibida en el periodo anterior. La Gráfica 1

4. En el caso de las encuestadoras privadas, es por demás ilustrativo que Consulta Mitofsky, una de las empresas con mayor arraigo y prestigio, comenzara a realizar preguntas relacionadas con el TEPJF hasta agosto de 2006, es decir, cuando había estallado el conflicto poselectoral por los comicios presidenciales de ese año. Por otra parte, todas las encuestas de la OPRM que se citan en el artículo fueron obtenidas en el Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y se pueden consultar en: <http://www.biiacs.cide.edu>.

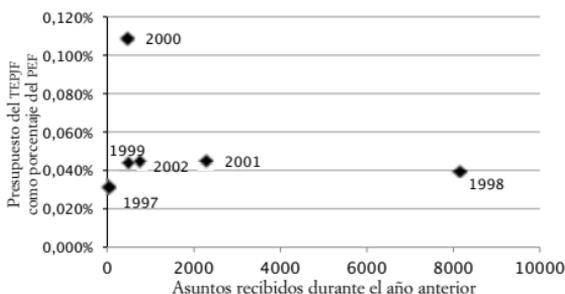
5. Entre paréntesis se indica la fecha de levantamiento de la encuesta.

6. En la base de datos que contiene las encuestas diarias de la OPRM sólo existen preguntas relacionadas con las siguientes decisiones del TEPJF: la impresión de las boletas electorales para la elección presidencial de 2000 (11 de enero de 2000; 13 de enero de 2000), la anulación de la elección de gobernador en el estado de Tabasco (2 de enero de 2001; 4 de enero de 2001) o la designación de consejeros electorales locales en el estado de Yucatán (9 de marzo de 2001; 13 de mayo de 2001). Sin embargo, no hay una sola pregunta relacionada con la posibilidad de que el TEPJF interviniese en la vida interna de los partidos políticos.

7. Esta hipótesis resulta plausible, sobre todo porque el número de conflictos intrapartidistas tuvo un incremento notable a partir de que se estableció el nivel máximo de control judicial sobre la vida interna (*C* = 4). Según reporta el propio TEPJF (2009) el número de conflictos intrapartidistas fue de 257 en 2003, cifra que se elevó a 433 en 2004, a 687 en 2005 y, finalmente, a 1.098 en 2006.

muestra que dicha correlación es inexistente, pues aunque la carga de trabajo se incrementó con el paso del tiempo, la asignación presupuestal del TEPJF se mantuvo prácticamente constante durante todo el periodo<sup>8</sup>.

GRÁFICA I  
RELACIÓN ENTRE PRESUPUESTO ASIGNADO AL TEPJF  
Y ASUNTOS RECIBIDOS DURANTE EL AÑO ANTERIOR



Fuente: Elaboración propia con base en el TEPJF (2009).

La última hipótesis alternativa que puede descartarse con evidencia empírica está basada en el modelo actitudinal. Esta teoría estima, por una parte, que los jueces «buscan alcanzar una buena política [*policy*] más que una buena ley» y, por otra, que sus votos son «expresiones directas de sus preferencias más que desviaciones estratégicas» (Baum 1997: 25). Los jueces votan «sinceramente» de acuerdo con sus preferencias ideológicas, o para decirlo en palabras de Segal y Spaeth, quienes se refieren al caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos:

El modelo actitudinal [...] sostiene que la Suprema Corte decide los litigios a la luz de los hechos de un caso vis a vis las actitudes ideológicas y valores de los jueces. Dicho de una forma sencilla, Renquist vota de la forma en que lo hace, porque es extremadamente conservador; Marshall votaba de la forma en que lo hacía, porque era extremadamente liberal (2002: 86)<sup>9</sup>.

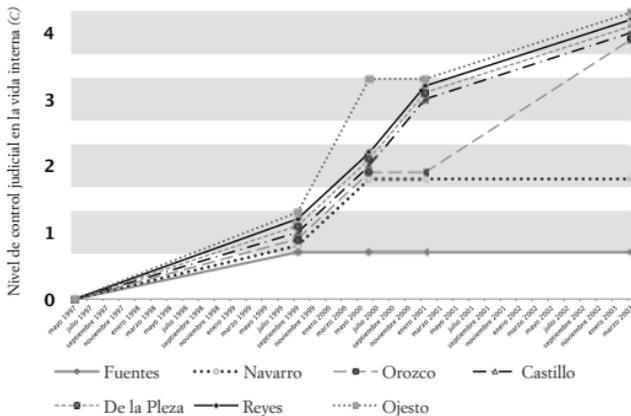
Si la hipótesis actitudinal fuera cierta, entonces los magistrados electorales hubieran votado de acuerdo con sus preferencias ideológicas desde la instalación del TEPJF

8. En la Gráfica I se presenta el presupuesto del TEPJF en términos relativos, es decir, como porcentaje del total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Como puede verse, la asignación presupuestal al TEPJF fue muy similar para todos los años: 0,039% en 1998, 0,044% en 1999, 0,045% en 2001 y 0,045% en 2002.

9. Todas las traducciones son mías.

en 1996. Sin embargo, la Gráfica II evidencia que, con el paso del tiempo, *todos* los magistrados electorales cambiaron su posición hacia una mayor regulación de la vida interna de los partidos políticos<sup>10</sup>. Es por demás significativo que, en menos de seis años, cinco de los siete magistrados pasaron del nivel más bajo de regulación ( $c = 0$ ) al más alto ( $c = 4$ ). Por tanto, la evidencia sugiere que otra variable estuvo detrás de estos cambios de posición. Precisamente, esto es lo que se intentará mostrar en el siguiente apartado.

GRÁFICA II  
 POSICIONES DE LOS MAGISTRADOS RESPECTO DEL NIVEL DE CONTROL JUDICIAL  
 EN LA VIDA INTERNA (C)



Fuente: Elaboración propia con base en sentencias del TEPJF.

#### IV. EL MODELO DE COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO

Aunque diversos trabajos explican el modelo estratégico (Baum 1997; Gillman y Clayton 1999; Maltzman, Spriggs II y Wahlbeck 1999; Posner 2008), probablemente el planteamiento más claro se encuentra en la obra de Epstein y Knight (1998, 1999). De acuerdo con estos autores, el modelo estratégico

10. En la Gráfica II, las líneas corresponden a las posiciones de cada uno de los siete integrantes del TEPJF: Leonel Castillo, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes, Alfonsina Berta Navarro, José Fernando Ojesto, José de Jesús Orozco y Mauro Miguel Reyes. Al igual que S. WUHS (2009), para mejorar la lectura de la Gráfica II he ajustado ligeramente algunos valores de tal forma que las tendencias para cada magistrado sean más claras.

se apoya en unas cuantas proposiciones sencillas: los jueces pueden ser primordialmente individuos que buscan imponer políticas, pero no son actores libres de restricciones que toman decisiones basándose exclusivamente en sus propias actitudes ideológicas; por el contrario, los jueces son actores estratégicos que comprenden que la capacidad para alcanzar sus metas depende de las preferencias de otros actores, de las elecciones que se esperan de estos últimos, así como del contexto institucional en el que actúan (Epstein y Knight 1999: 216).

Como puede verse, el modelo estratégico plantea tres ideas principales: a) las acciones de los jueces están encaminadas a alcanzar ciertas metas; b) su comportamiento es estratégico –es decir, sus decisiones son interdependientes respecto de otros actores– y c) las instituciones estructuran las interacciones de los jueces. Por tanto, para formular una hipótesis estratégica sobre la evolución del control judicial, resulta indispensable precisar cuál era la meta de los magistrados electorales al regular la vida interna de los partidos políticos, identificar a los actores relevantes y sus preferencias, así como mostrar el contexto institucional en el que interactuaban.

#### IV.1. La meta de los magistrados electorales

Aunque el modelo estratégico, como apunta Posner (2008), es compatible con la búsqueda de prácticamente cualquier meta, en el caso del control judicial sobre la vida interna de los partidos políticos, considero que hay evidencia que sugiere que los magistrados electorales buscaban maximizar su poder sobre los partidos políticos<sup>11</sup>. Con la serie de criterios jurisprudenciales que emitieron entre 1997 y 2003, los integrantes del TEPJF se otorgaron a sí mismos el poder para alterar el *statu quo*, esto es, revocar o modificar las decisiones adoptadas por órganos partidistas. De hecho, la expansión del poder del TEPJF respecto de otros actores políticos fue una constante durante su primera integración<sup>12</sup>. Expansión que, como apunta Zavala (2012b: 178-179), fue producto de «criterios que –al menos en su literalidad– no se compadecen con las disposiciones legales».

Por ejemplo, los magistrados electorales determinaron que su jurisdicción no sólo abarcaba las elecciones constitucionalmente previstas –para lo cual tenían facultades explícitas–, sino que también podían conocer de litigios relacionados con los comicios

11. De acuerdo con este autor, si se caracteriza a los jueces como actores que maximizan su utilidad, es posible pensar que tienen una «función de utilidad» cuyos elementos pueden ser tan variados como «dinero, ingreso, tiempo libre, poder, prestigio, reputación, dignidad [...]» (R. POSNER 2008: 36). Al igual que la mayoría de los trabajos que abordan el comportamiento judicial, para identificar las metas de los magistrados electorales es necesario buscar «preferencias reveladas», es decir, preferencias que se manifiestan en los patrones de acción de los jueces (L. BAUM 1997).

12. Para una visión exhaustiva de la forma en que se ensanchó la jurisdicción electoral entre 1996 y 2001, véanse los trabajos de M. ZAVALA (2012a, 2012b). La exposición que a continuación realizaré retoma algunas de las ideas ahí expuestas.

de autoridades locales, como los agentes y delegados municipales, los presidentes municipales auxiliares o los presidentes de comunidad. En igual sentido, concluyeron que, a pesar de las disposiciones legales, eran competentes para resolver asuntos vinculados con mecanismos de democracia participativa, como los referéndums y plebiscitos. Incluso concluyeron que podían ejercer un control sobre la designación de los integrantes de tribunales e institutos electorales de las entidades federativas. Como puede verse, el TEPJF no sólo incrementó su poder frente a los partidos políticos, sino también sobre otro tipo de actores políticos relevantes, como los tribunales e institutos electorales, las autoridades municipales o los Poderes Legislativos y Ejecutivos locales. En ese sentido, resulta razonable pensar que los magistrados electorales tenían como preferencia maximizar su poder respecto de otros actores y que, precisamente, esa era la meta que buscaban al establecer un control judicial sobre la vida interna de los partidos políticos.

#### *IV.2. Actores e instituciones relevantes*

¿Cuáles eran los actores relevantes para el TEPJF? No es difícil advertir que el control judicial de los conflictos intrapartidistas afectaba principalmente a los dirigentes de los partidos y a los integrantes del Poder Legislativo. Cuando un militante acudía al TEPJF para impugnar un acto o resolución de las dirigencias partidistas, el fallo de los magistrados electorales podía mantener el statu quo (confirmar el acto o resolución) o mejorar la situación del militante (al modificar o revocar el acto reclamado). La regulación por parte del TEPJF, entonces, podía perjudicar a los órganos partidistas, pero nunca beneficiarlos. Asimismo, el control judicial de la vida interna también afectaba a los integrantes del Poder Legislativo en dos sentidos: primero, por el estrecho vínculo entre los partidos políticos y sus legisladores; y segundo, por el hecho de que los criterios jurisprudenciales del TEPJF fueron emitidos a pesar de que ni la Constitución ni la ley le daban facultades para intervenir en la resolución de conflictos interpartidistas (es decir, de alguna forma los magistrados electorales suplantaron a los parlamentarios en su labor legislativa). En síntesis, tanto legisladores como dirigencias partidistas eran actores con una preferencia contraria al control judicial de los conflictos intrapartidistas.

Ahora bien, ¿cuáles eran las instituciones relevantes que estructuraban las interacciones de los magistrados electorales con los legisladores y dirigentes partidistas<sup>13</sup>. Interesa, sobre todo, identificar aquellas reglas formales e informales que permitían que estos últimos pudiesen atacar o tomar represalias en contra de los magistrados electorales. Dicho de otra manera, las instituciones relevantes son aquellas reglas que hacían vulnerable al TEPJF frente al Legislativo y a las dirigencias partidistas. Con base en los

13. En el modelo de comportamiento estratégico de L. EPSTEIN y J. KNIGHT (1998), por institución se entiende cualquier regla formal o informal que restringe la actuación de un sujeto y, además, que estructura su relación con otros actores. Esta definición coincide sustancialmente con el trabajo de D. NORTH (1990).

trabajos de Epstein y Knight (1998), Rosenberg (1992) y Whittington (2003, 2005) desarrollaré cuatro tipos de ataques que podían realizarse en contra de los magistrados electorales: a) la sustitución del TEPJF por otro órgano mediante una reforma constitucional, b) el inicio de juicios políticos en contra de los magistrados electorales, c) la aprobación de modificaciones legales para limitar la competencia del TEPJF y d) el desacato de sentencias por parte de órganos partidistas<sup>14</sup>.

Uno de los mayores riesgos que enfrentaban los magistrados electorales consistía en la sustitución del TEPJF por otro órgano. Sin duda, se trataba de una medida drástica y que requería de una reforma constitucional<sup>15</sup>, pero la renovación de órganos fue una de las notas características de la transición a la democracia en México. Cada reforma electoral, además de modificar las reglas del juego democrático, por lo general suponía una renovación de los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de organizar y calificar las elecciones, por lo que sus respectivos integrantes tenían un alto grado de incertidumbre y vulnerabilidad. Los magistrados electorales simplemente tenían que ver lo sucedido con los órganos que precedieron al TEPJF –el

TABLA II  
 DURACIÓN EN EL CARGO DE LOS INTEGRANTES DEL TCE Y TFE

Órgano	Número de integrantes	Duración del nombramiento	¿Terminan periodo?	Duración real del cargo
TCE (1987-1990)	8	2 procesos electorales	No	1 proceso electoral
TFE - Sala Central (1990-1996)	7	8 años	No	6 años
TFE - Salas Regionales (1990-1996)	16	8 años	No	6 años
TFE - Sala de Segunda Instancia (1994)	5	1 proceso electoral	Sí	1 proceso electoral

Fuente: Elaboración propia con base en BARRAZA (2009) y LÓPEZ (2009).

14. En el trabajo de G. ROSENBERG (1992) se desarrolla una larga lista de los ataques que pueden recibir los jueces y tribunales, entre los que se encuentran la aprobación de reformas para alterar la estructura de los órganos jurisdiccionales, el inicio de juicios políticos contra sus integrantes y la aprobación de legislación para acotar su jurisdicción. Por su parte, L. EPSTEIN y J. KNIGHT señalan que los jueces «deben tomar en cuenta las preferencias de otros actores importantes y las acciones que puedan esperarse de ellos», pues de lo contrario «se arriesgan a que haya un incumplimiento masivo de sus decisiones» (1998: 82). La misma idea está presente en el trabajo de K. WHITTINGTON, quien argumenta que «la legislatura y el ejecutivo pueden ser capaces de subvertir o evadir la ejecución y aplicación de una decisión judicial» (2003: 449), así como que los «dos funcionarios gubernamentales [...] pueden limitar el poder de la Corte simplemente evadiendo los mandatos judiciales» (2005: 583).

15. En México, las reformas constitucionales requieren una aprobación de dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE)– para advertir que la posibilidad de no terminar su encargo era real.

La Tabla II muestra que el 86% de quienes integraron el TCE y el TFE fueron removidos antes de que concluyera su encargo. Los integrantes del TEPJF, entonces, tenían incentivos para actuar cautelosamente ante la posibilidad de ser removidos de su cargo mediante una reforma electoral. Pero también porque los antecedentes indicaban que existía la posibilidad de ser premiados o castigados en futuras designaciones. Por ejemplo, la mitad de los integrantes del TCE fueron nombrados integrantes del TFE. Asimismo, cuando este órgano desapareció, seis de sus magistrados (19,4% del total) pasaron a ser integrantes del TEPJF.

Una segunda medida que se podía tomar en contra de los magistrados electorales consistía en el inicio de juicios políticos. De acuerdo con la Constitución mexicana, cualquier ciudadano podía presentar denuncias de juicio político contra los integrantes del TEPJF, mismas que, en caso de prosperar, implicaban la destitución de los magistrados y su inhabilitación para ejercer cualquier función pública. Si bien la aprobación del juicio político requería de altas votaciones en el Congreso –mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y dos terceras partes del Senado– habría que considerar tres cosas. Primero, que el mero inicio de un juicio político podía tener un alto costo para la reputación de los magistrados, quienes podrían ver frustradas sus carreras<sup>16</sup>. En segundo, habría que subrayar la naturaleza política y discrecional de esta figura: el supuesto de procedencia del juicio era por demás amplio<sup>17</sup> y su resolución, incluso arbitraria, era definitiva (Silva-Herzog 2002). En tercero, las amenazas de juicio político en contra de los magistrados electorales estuvieron lejos de ser una mera conjetura teórica. Una revisión de las notas de prensa publicadas en el diario *Reforma* muestra que los integrantes del TEPJF recibieron por lo menos 18 amenazas de juicio político<sup>18</sup>.

16. F. ESTÉVEZ, E. MAGAR y G. ROSAS hacen un argumento análogo en el caso de los consejeros del IFE: «A pesar de que era baja la probabilidad de ser destituidos por el Senado, el mero inicio del juicio político en la cámara baja bien podría ser suficiente para destruir la carrera de cualquier consejero» (2008: 261).

17. La Constitución mexicana establece que el juicio político es procedente contra los servidores públicos «cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho». En este sentido, los partidos políticos fácilmente podían alegar que la intromisión del TEPJF en los conflictos intrapartidistas, al no tener un claro sustento legal, implicaba una desviación de la función que tenía encomendada dicho órgano judicial.

18. Una revisión del diario *Reforma* entre 1996 y 2005 arroja un total de 18 notas en las que se hacía referencia a la posible promoción de juicios políticos en contra de los magistrados electorales. Para identificar estas notas (así como las que se citan posteriormente en este artículo) se hizo una búsqueda en el archivo electrónico del periódico *Reforma* (<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma>) a fin de identificar las notas que contuvieran el nombre del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o sus siglas, TEPJF. Recurro al periódico *Reforma* como fuente de información con el objetivo de que los datos aquí presentados sean comparables con otros trabajos. Por ejemplo, al abordar el caso del IFE, F. ESTÉVEZ, E. MAGAR y G. ROSAS (2008) emplean esta misma fuente.

Otra medida que podía tomarse contra los magistrados electorales consistía en la aprobación de legislación encaminada a limitar la competencia del TEPJF. Una represalia de menor impacto si se compara con la renovación total del órgano o con el enjuiciamiento político de los magistrados, pero más sencilla de lograr, pues no requería de mayorías calificadas en el Congreso. En efecto, durante la primera integración del TEPJF se presentaron 13 iniciativas de reforma para acotar su competencia en la resolución de conflictos intrapartidistas<sup>19</sup>.

Finalmente, la posibilidad de que sus sentencias no fuesen acatadas era un problema particularmente relevante para los magistrados electorales. A diferencia de otros órganos judiciales en México, el TEPJF no contaba con mecanismos efectivos para hacer cumplir sus sentencias<sup>20</sup>. Como señalan Arenas (2002) y Castillo (2006), ni la Constitución ni la legislación electoral contemplaban normas que regularan la ejecución de las resoluciones del TEPJF. Por tanto, el riesgo era claro: si los magistrados no actuaban con cautela, corrían el riesgo de que las dirigencias no cumplieran con sus determinaciones, situación que podía menguar la autoridad y legitimidad del órgano jurisdiccional.

### IV.3. Especificación de la hipótesis de comportamiento estratégico

Una vez que se ha definido la meta de los magistrados electorales y se han identificado las instituciones y actores relevantes, es posible formular una hipótesis basada en el modelo de comportamiento estratégico. Específicamente, podemos suponer que existió una correlación negativa entre el nivel del control judicial sobre la vida interna de los partidos políticos (*C*, la variable dependiente) y la vulnerabilidad del TEPJF frente al Legislativo y las dirigencias partidistas (*V*, variable independiente). En otras palabras, podemos pensar que el establecimiento de un control de mayor alcance sobre los conflictos intrapartidistas fue producto de una disminución en la probabilidad de que: a) se renovara al TEPJF mediante una reforma electoral, b) se iniciaran juicios políticos contra los magistrados, c) se aprobaran modificaciones legales para acotar la competencia de dicho órgano jurisdiccional y d) las dirigencias partidistas desatcararan exitosamente las sentencias del TEPJF.

Para probar la hipótesis de comportamiento estratégico es necesario aportar evidencia que muestre cambios en la vulnerabilidad del TEPJF. Con mayor precisión, habría

19. La búsqueda de notas en *Reforma* arroja un total de 13 notas en las que se hace referencia a la introducción de iniciativas de ley encaminadas a limitar la competencia del TEPJF en la resolución de conflictos intrapartidistas. Esta situación no pasó desapercibida por los magistrados electorales. Uno de ellos señalaría que tales iniciativas eran una «contraofensiva», un «producto de la voluntad de algunos cuadros dirigentes» cuyo propósito consistía en «cerrar herméticamente la puerta a la jurisdicción estatal» (L. CASTILLO 2004: 99-101).

20. Los tribunales pertenecientes a la jurisdicción federal ordinaria —esto es, los jueces de distrito, tribunales colegiados de circuito y la Corte Suprema— tenían, a diferencia del TEPJF, la facultad de separar del cargo y poner a disposición de un juez penal a quienes incumplieran con lo establecido en sus fallos.

que probar una *disminución* en esta variable (*v*) para después ver su correlación con la variable dependiente (*c*). Ahora bien, ¿cómo medir la probabilidad de que dirigencias partidistas incumplieran con las resoluciones de los magistrados electorales, o bien, la probabilidad de que el Congreso renovara al TEPJF, iniciara juicios políticos contra los magistrados o legislara para acotar su competencia? En términos generales, identificaré y explicaré tres factores que, entre 1997 y 2003, disminuyeron la vulnerabilidad del TEPJF frente al Legislativo y las dirigencias partidistas.

El primer factor a considerar es la alternancia del año 2000 en la presidencia de la República. Independientemente de que el cambio en la presidencia se vea como el punto culminante de la transición a la democracia (Schedler 2007) o simplemente como su confirmación (Becerra, Salazar y Woldenberg 2005), lo cierto es que la elección presidencial de ese año marcó un punto de quiebre en la historia del TEPJF. La alternancia cerró un ciclo de reformas electorales que habían generado una gran inestabilidad en los organismos electorales administrativos y jurisdiccionales, pues a partir del 2000 el IFE y el TEPJF comenzaron a verse como los garantes de las elecciones en México:

En el año 2000, el país culminó dos décadas de democratización política. Buena parte de su transición gradual del autoritarismo electoral a la democracia electoral giró en torno a las reformas legales que transformaron el marco institucional de la gobernación electoral. Volver independientes a los organismos administrativos y judiciales encargados de la gobernación electoral tenía por objeto garantizar que el imperio de la ley prevaleciera en la conducción de las elecciones. Las reformas institucionales tuvieron un gran éxito. Las nuevas autoridades electorales se han convertido en garantes de la integridad electoral (Schedler 2005: 67-68).

Los resultados electorales del 2 de julio de 2000 «no sólo cambiaron la composición del poder político en México», sino que también «modificaron, de manera radical, el curso del debate sobre la transición a la democracia» (Merino 2003: 13). Algunos afirmaron que la transición democrática estaba hecha y buscaron nuevos temas de estudio; otros más dejaron a un lado el estudio de los órganos electorales para centrar su atención en el resto de las instituciones políticas. Explícita o implícitamente, lo electoral aparecía como un problema resuelto. Y, en la medida en que las instituciones electorales se consolidaban, se redujo drásticamente la posibilidad de que los magistrados electorales fueran removidos de sus encargos mediante una reforma electoral.

El segundo factor que redujo la vulnerabilidad del TEPJF fue el incremento en la fragmentación política. Como señala Ferejohn, «las cortes tienen mayor libertad de acción cuando los poderes políticos están demasiado fragmentados como para tomar decisiones efectivamente» (2002: 59). En sentido similar, Iaryczower, Spiller y Tommasi argumentan que cuando «la fragmentación política es la norma, el Poder Judicial puede, con el paso del tiempo, crear una doctrina de independencia judicial, sin el temor de recibir represalias políticas» (2002: 699). Si bien la fragmentación «puede presentarse en diferentes formas» (Ferejohn 2002: 57), una de sus fuentes es el gobierno dividido en los sistemas presidenciales (Ríos 2004). En el caso del TEPJF, la lógica es simple: entre mayor sea la fragmentación, mayores serán los costos de coordinación entre los

poderes del Estado y, consecuentemente, menor será la probabilidad de: a) iniciar juicios políticos contra los magistrados electorales o b) realizar reformas para renovar al TEPJF o para limitar su competencia.

La Tabla III muestra que, entre 1994 y 2006, paulatinamente se incrementó la fragmentación política en México. En el periodo 1994-1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía una mayoría absoluta en ambas cámaras y el presidente provenía de dicho partido. No obstante, para el siguiente periodo (1997-2000) el PRI mantuvo el control del Senado, pero ningún partido logró la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Finalmente, en los periodos 2000-2003 y 2003-2006 ambas cámaras se dividieron entre los partidos políticos. Con base en lo anterior es posible identificar tres niveles de fragmentación (*f*), tal como se muestra en la Tabla III<sup>21</sup>.

TABLA III  
 PARTIDO DEL PRESIDENTE, PARTIDOS MAYORITARIOS EN CADA CÁMARA DEL CONGRESO  
 Y NIVEL DE FRAGMENTACIÓN (1994-2006)

Periodo	Presidente	Senadores	Diputados	Nivel de fragmentación ( <i>f</i> )
1994-1997	PRI	PRI	PRI	1
1997-2000	PRI	PRI	Dividido	2
2000-2003	PAN	Dividido	Dividido	3
2003-2006	PAN	Dividido	Dividido	3

Fuente: Elaborado con base en RÍOS (2004) y actualizado con datos del CIDAC (2011).

El tercer factor que disminuyó la vulnerabilidad de los magistrados electorales fue un incremento en su capacidad para hacer cumplir sus fallos. Si bien entre 1996 y 2006 no hubo reformas legales o constitucionales que incrementaran las facultades del TEPJF para hacer cumplir sus sentencias, lo cierto es que esta deficiencia fue parcialmente colmada por la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en un asunto que conviene reseñar<sup>22</sup>. El litigio se originó el 12 de octubre del año 2000, cuando el TEPJF revocó el nombramiento de los consejeros integrantes del instituto electoral del estado de Yucatán, bajo el argumento de que en la legislatura local no se había alcanzado la votación mínima establecida en la ley. Y como dicha legislatura se negó a realizar un nuevo nombramiento, los magistrados electorales –en una decisión sin precedentes– terminaron por realizar, el 29 de noviembre de ese año, una designación por sorteo. Lo que siguió a tal determinación fue un conflicto de grandes proporciones, pues la legislatura local sistemáticamente se negó a reconocer las sentencias del TEPJF. Durante

21. Sigo el planteamiento de J. RÍOS (2004) para identificar los distintos niveles de fragmentación política.

22. Para la reconstrucción del caso me baso en el trabajo de J. CISNEROS y G. SUÁREZ (2009: 612-613) y en sentencias dictadas en los juicios SUP-JRC-391/2000, SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445, así como en la resolución incidental dictada en los últimos dos expedientes. Estas últimas se pueden consultar en la página de Internet del TEPJF (<http://portal.te.gob.mx>).

gran parte del proceso electoral local en Yucatán coexistieron dos consejos electorales: el nombrado por el Congreso local y el insaculado por el TEPJF. La jornada electoral en Yucatán estaba prevista para el 27 de mayo de 2001 y para marzo de ese año no se avizoraba el fin del conflicto.

La posibilidad de resolver el conflicto se generaría, paradójicamente, por un error estratégico de la Legislatura local. El 11 de marzo de 2001, el Congreso yucateco, en un intento más por continuar evadiendo los fallos del TEPJF, reformó el código electoral local para crear una suerte de «superconsejo», integrado por los consejeros nombrados por los diputados locales, como el insaculado por los magistrados electorales. Sin embargo, esta reforma legislativa abrió la puerta para que se presentaran ante la SCJN diversas acciones de inconstitucionalidad a fin de invalidar dicha reforma<sup>23</sup>. La Corte tramitó las acciones con una velocidad atípica y, en menos de veinte días, determinó que la reforma era inconstitucional. Pero no sólo eso. En su sentencia, la SCJN reconoció que el TEPJF había determinado «en forma definitiva e inatacable la integración» del instituto electoral de Yucatán, por lo que el consejo insaculado por los magistrados electorales debía «continuar hasta su conclusión el proceso electoral». Asimismo, los ministros de la SCJN dieron 24 horas al Congreso local para que cumpliera la sentencia, con el apercibimiento de que si no lo hacían se les iniciarían procedimientos sancionadores<sup>24</sup>. El fallo de la Corte, a diferencia de las distintas resoluciones del TEPJF, sería inmediatamente acatado por todos los actores políticos.

La resolución de la SCJN fue fundamental por diversos motivos. En primer lugar, pues sin la intervención de la Corte, el conflicto en Yucatán probablemente no se hubiera resuelto con el tiempo suficiente para salvar la realización de la jornada electoral. Como señala Eisenstadt, los actores políticos «regularon sólo hasta que el fallo de la SCJN respaldó al Tribunal Electoral, a escasas semanas de la elección» (2003: 45). La postergación o cancelación de las elecciones habría supuesto un enorme desprestigio para el TEPJF, pues hubiera quedado como un órgano incapaz de imponer sus resoluciones. Pero gracias a la intervención de los ministros de la SCJN, el escenario fue el contrario: la sentencia de los magistrados electorales fue cumplida y, más importante aún, la propia Corte dejó en claro que el TEPJF era la máxima autoridad encargada de dirimir las controversias electorales. En palabras de Eisenstadt, con la resolución del caso Yucatán «la credibilidad institucional en México alcanzó un nivel de desarrollo en el cual la legalidad era vista como la solución de los conflictos» (2003: 45). El espaldarazo de la SCJN dotó de mayor legitimidad y autoridad a las decisiones de los magistrados electorales, quienes concluirían su periodo sin que se volviese a presentar una situación de desacato similar. En ese sentido, se puede afirmar que, a partir del 7 de

23. Las acciones de inconstitucionalidad en México son un medio para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, con efectos generales, sobre las leyes federales y locales. Si la SCJN determina que una ley es contraria a la Constitución, la consecuencia jurídica es su expulsión del ordenamiento jurídico.

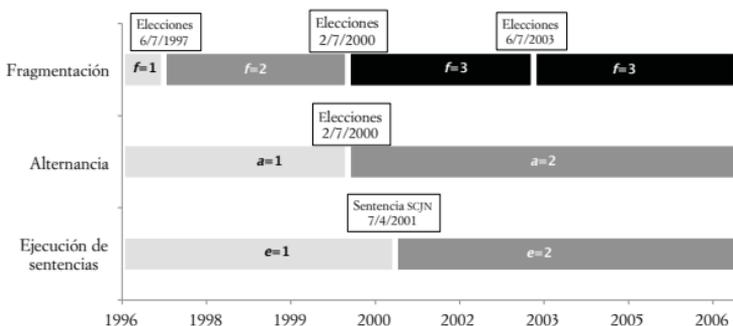
24. Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, que puede consultarse en la página de Internet de la SCJN (<http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes>).

abril de 2001, el TEPJF incrementó –por una vía informal– su capacidad de hacer cumplir sus determinaciones.

#### IV.4. Medición de la variable independiente

En las secciones anteriores se ha dado cuenta de tres factores (alternancia, fragmentación, capacidad de ejecución de sentencias) que incidían directamente en la variable independiente de la hipótesis estratégica ( $v$ ), es decir, la vulnerabilidad del TEPJF frente al Poder Legislativo y las dirigencias partidistas. Además, se presentó la forma en que cada uno de estos factores evolucionó entre 1997 y 2003. Pues bien, con base en lo anterior, es posible determinar distintos niveles para cada uno de estos factores, tal como se ilustra en la Gráfica III<sup>25</sup>.

GRÁFICA III  
 NIVELES DE FRAGMENTACIÓN, ALTERNANCIA Y CAPACIDAD DE EJECUCIÓN  
 DE SENTENCIAS (1996-2006)



Fuente: Elaboración propia

25. En el caso de la fragmentación ( $f$ ) se advierten tres niveles a lo largo del tiempo. El primer nivel ( $f = 1$ ) se presentó desde la instalación del TEPJF y hasta las elecciones del 6 de julio de 1997, tiempo en el cual el PRI tenía mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso. El segundo nivel ( $f = 2$ ) corresponde al periodo en el cual el PRI mantuvo la mayoría en el Senado pero no en la Cámara de Diputados, esto es, del 7 de julio de 1997 al 2 de julio de 2000. El último nivel ( $f = 3$ ) comprende del 3 de julio de 2000 en adelante, cuando no había mayoría absoluta en ninguna de las cámaras. Por otra parte, para los factores de alternancia ( $a$ ) y capacidad de ejecución de sentencias ( $c$ ) sólo se advierten dos niveles. En el primer caso, el punto de corte es el 2 de julio de 2000, fecha de la elección presidencial, por lo que hasta esa fecha  $a = 1$ , y después de ella,  $a = 2$ . En el caso de la ejecución de sentencias, el cambio de nivel se produjo con el fallo de la SCJN del 7 de abril de 2001 que antes se ha narrado. Por tanto,  $e = 1$  desde la instalación del TEPJF y hasta esa fecha, mientras que  $e = 2$  del 8 de abril en adelante.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible determinar distintos niveles para  $V$ , mismos que se presentan en la Tabla IV. En términos generales, el nivel de vulnerabilidad más alto del TEPJF ( $V = 4$ ) ocurre cuando la fragmentación es baja ( $f = 1$ ), no hay alternancia ( $a = 1$ ) y la capacidad de ejecutar sentencias es baja ( $e = 1$ ). En cambio, el nivel más bajo de vulnerabilidad ( $V = 1$ ) se obtiene cuando la fragmentación es alta ( $f = 3$ ), sí hay alternancia ( $a = 2$ ) y es mayor la capacidad de ejecutar sentencias ( $e = 2$ ).

TABLA IV  
PERIODO Y NIVELES PARA VARIABLES ( $f$ ,  $A$ ,  $E$ ,  $V$ )

Periodo	Inicio	Fin	Fragmentación ( $f$ )	Alternancia ( $a$ )	Ejecución sentencias ( $e$ )	Vulnerabilidad ( $V$ )
I	01/11/1996	06/07/1997	1	1	1	4
II	07/07/1997	02/07/2000	2	1	1	3
III	03/07/2000	07/04/2001	3	2	1	2
IV	08/04/2001	31/10/2006	3	2	2	1

Fuente: Elaboración propia.

#### IV.5. Comprobación de la hipótesis de comportamiento estratégico

En los apartados precedentes se han expuesto con detalle los elementos del modelo de comportamiento estratégico. Además, se ha planteado como hipótesis la existencia de una correlación negativa entre la variable dependiente ( $C$ , el nivel del control judicial sobre la vida interna de los partidos políticos) y la independiente ( $V$ , la vulnerabilidad del TEPJF frente al Legislativo y los partidos políticos). Finalmente, se ha aportado evidencia empírica para estimar los distintos niveles que dichas variables presentaron entre 1997 y 2003. Es momento, entonces, de comprobar la hipótesis de comportamiento estratégico, esto es, mostrar si efectivamente existe dicha correlación negativa.

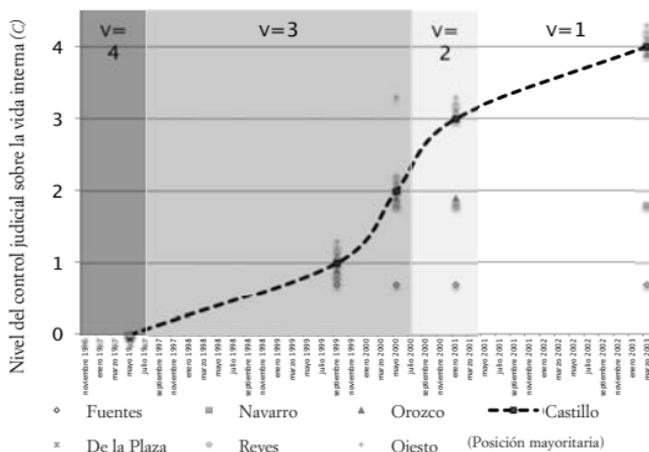
La Gráfica IV muestra la relación  $C$  y  $V$  a lo largo del tiempo<sup>26</sup>. Por una parte, los diferentes niveles de  $V$  se representan como sombreados de diferentes tonalidades. Por la otra, se muestra la posición de cada magistrado electoral en la variable  $C$  –eje de las ordenadas– así como la posición mayoritaria (marcada con la línea punteada). Por último, en el eje de las abscisas se grafica la variable tiempo.

En términos generales, la Gráfica IV muestra que efectivamente existió una relación negativa entre  $V$  y  $C$  a lo largo del tiempo. Es decir, conforme se fue reduciendo la vulnerabilidad del TEPJF –ilustrado en la Gráfica IV como una disminución del tono del sombreado– los magistrados electorales establecieron un control de mayor alcance sobre la vida interna de los partidos políticos –incremento en el eje de las ordenadas–.

26. De nuevo, para mejorar la lectura de la Gráfica IV he ajustado ligeramente algunos valores de tal forma que las tendencias para cada magistrado sean visibles.

Cuando la vulnerabilidad era más alta ( $v = 4$ ), los integrantes del TEPJF rechazaron cualquier posibilidad de regular los conflictos intrapartidistas ( $c = 0$ ). En cambio, cuando la vulnerabilidad se redujo ( $v = 3$ ), los integrantes del TEPJF abrieron dos vías indirectas y limitadas: primero, para conocer de la elección de dirigentes ( $c = 1$ ) y, después, de la selección de candidaturas ( $c = 2$ ). Pasadas las elecciones federales de 2000, la vulnerabilidad se redujo aún más ( $v = 2$ ) y fue ahí cuando los magistrados electorales establecieron una regulación de mayor alcance mediante los procedimientos sancionadores a cargo del IFE ( $c = 3$ ). Finalmente, cuando la vulnerabilidad alcanzó su nivel más bajo ( $v = 1$ ), los integrantes del TEPJF establecieron control judicial extenso y directo sobre conflictos intrapartidistas ( $c = 4$ )<sup>27</sup>.

GRÁFICA IV  
 EVOLUCIÓN DEL CONTROL JUDICIAL EN LA VIDA INTERNA ( $C$ )  
 Y LA VULNERABILIDAD DEL TEPJF ( $V$ )



Fuente: Elaboración propia.

27. Aunque los cambios en  $v$  tuvieron un efecto en todos los magistrados electorales (esto es, todos cambiaron su posición inicial), la Gráfica IV también muestra que hubo dos bloques en el TEPJF. El primero incluía un grupo de cinco magistrados con una ideología proclive a la regulación de la vida interna, integrado por Castillo, De la Peza, Ojeto, Orozco y Reyes. Estos magistrados votaron juntos en prácticamente todos los asuntos y fueron quienes terminaron por establecer un control más amplio sobre la vida interna de los partidos políticos conforme se redujo la vulnerabilidad del órgano jurisdiccional. En cambio, el segundo bloque, integrado por los magistrados Fuentes y Navarro, tenía una ideología mucho menos proclive al control judicial de los conflictos intrapartidistas: Navarro se pronunció en favor de regulación indirecta de candidaturas y dirigencias, mientras que Fuentes sólo aceptaría la impugnación de estas últimas.

## V. CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo se presentó evidencia empírica para probar posibles explicaciones sobre la forma en que, a golpe de jurisprudencia, los magistrados electorales del TEPJF establecieron un control judicial de largo alcance sobre la vida interna de los partidos políticos. Después de descartar diversas hipótesis alternativas, se mostró que los cambios en el nivel de dicho control pueden ser explicados satisfactoriamente con un modelo de comportamiento estratégico. Para ello, se aportó evidencia empírica que muestra que, entre 1997 y 2003, la vulnerabilidad del TEPJF frente a los legisladores y dirigencias partidistas (*v*) se redujo por tres factores: un aumento en la fragmentación política (*f*), el fin del ciclo de reformas electorales provocado por la alternancia del año 2000 (*a*) y el incremento en la capacidad del TEPJF para ejecutar sus sentencias (*e*). Y, a partir de lo anterior, se comprobó la existencia de una relación negativa entre la vulnerabilidad del TEPJF (*v*) y el nivel que alcanzó el control judicial sobre los conflictos intrapartidistas (*c*). Dicho de otra forma, los magistrados electorales fueron estableciendo un control de mayor alcance conforme disminuyó la probabilidad de que: a) se renovara al TEPJF mediante una reforma electoral, b) se iniciaran juicios políticos contra sus integrantes, c) se aprobaran modificaciones legales para acotar su competencia y d) las dirigencias partidistas desacataran exitosamente sus sentencias.

La explicación que se ha ofrecido permite ver, además, que las cambiantes interpretaciones del TEPJF no fueron, como plantea Castillo (2004), simplemente el producto del «intercambios de ideas y debates» que llevaron a los magistrados a «nuevas reflexiones» y al «descubrimiento» del significado de la ley. Por el contrario, se mostró que la evolución de criterios se entiende mejor si asumimos a los magistrados electorales como actores estratégicos que, para imponer sus preferencias de política, tomaron decisiones con base en los riesgos y oportunidades que ofrecía el arreglo institucional y el contexto político<sup>28</sup>. Decisiones que, debe enfatizarse, alteraron las funciones que cotidianamente realizaba el TEPJF. Las resoluciones de los jueces electorales hicieron que una institución creada principalmente para resolver disputas electorales y para dar certeza en las elecciones, se convirtiera en el máximo regulador de la vida interna de los partidos políticos, en el órgano con la última palabra en la resolución de los conflictos intrapartidistas.

Además de los resultados concretos que se han obtenido, esta investigación resulta relevante a la luz de temas de mayor amplitud. En primer lugar, el trabajo se suma y aporta a los estudios que explican el activismo judicial en América Latina. Específicamente, se mostró que las decisiones del TEPJF estuvieron influidas por variables presentes en un buen número de estudios —como la fragmentación política o la alternancia

28. En otras palabras, se mostró la utilidad de caracterizar a los magistrados electorales como actores políticos y no como individuos que «liberados de sus deseos y concupiscencias, y en comunicación, sin límite de tiempo y de recursos, con los valores del texto jurídico-constitucional, encuentran profundas soluciones jurídicas en un medio ambiente de mediocridad, partidismo y debilidad de la voluntad de legisladores y grupos de presión» (M. ATIENZA y F. LAPORTA, 2008: 59).

del 2000–, pero también por otros factores que suelen contemplarse con menor frecuencia –como la capacidad para hacer cumplir las resoluciones judiciales–. La investigación es relevante, además, para el debate sobre el papel de las instituciones electorales en México y Latinoamérica. Aunque constantemente se discute sobre la conveniencia de conferir, por la vía legislativa, diversos tipos de funciones a las autoridades electorales –administrativas y judiciales– lo cierto es que el caso mexicano muestra que el debate no sólo debe ser legislativo, pues los integrantes de dichas autoridades pueden, bajo ciertas condiciones, expandir significativamente sus atribuciones. Por último, la investigación muestra que, por lo menos en el caso mexicano, el estudio sobre la organización interna de los partidos políticos no puede prescindir de la variable judicial. Esto, pues los militantes inconformes con las decisiones de los órganos partidistas –por ejemplo, en las nominaciones de candidatos– ya no sólo cuentan con las tradicionales vías para disentir –como levantar la voz o abandonar el partido (Langston 2002)–, sino que también pueden acudir a las cortes en busca de un remedio.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOECER VILLANUEVA, Jorge. Instituto Federal Electoral: Desarmar la otra pirámide. *Reforma*, 9 de octubre de 2005.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio. El derecho implícito en los silencios de la ley. En *Justicia Constitucional Electoral*. Tomo 7. México: TEPJF, 2002: 75-104.
- ATIENZA, Manuel y LAPORTA, Francisco. Imperio de la ley y constitucionalismo. Un diálogo entre Manuel Atienza y Francisco Laporta. *El Cronista*, 2008, 0: 46-55.
- BARRAZA, Arturo. El Tribunal Electoral (1987-2007). En GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coord.). *La justicia electoral en México: 20 años*. Tomo 1. México: TEPJF, 2009: 423-535.
- BAUM, Lawrence. *The Puzzle of Judicial Behavior*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. 3.ª ed. México: Ediciones Cal y Arena, 2005.
- BILBAO UBILLOS, Juan María. *Libertad de asociación y derechos de los socios*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1997.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. México: TEPJF, 2004.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel. *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*. México: TEPJF, 2006.
- CIDAC. Base de datos electorales CIDAC. 2011. Consultada en [http://www.cidac.org/esp/Datos\\_Electorales.php](http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php).
- CISNEROS SÁNCHEZ, Juan Pablo y SUÁREZ GONZÁLEZ, Gerardo Rafael. Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados. En GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coord.). *La justicia electoral en México: 20 años*. Tomo 1. México: TEPJF, 2009: 605-652.
- DÍAZ ZEGARRA, Walter A. *El derecho electoral en el Perú*. Lima: Palestra Editores, 2000.
- EISENSTADT, Todd A. Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico's Political Opening. *Latin American Politics and Society*, 2003, vol. 45 (1): 25-54.
- EPSTEIN, Lee y KNIGHT, Jack. *The Choices Justices Make*. Washington D.C.: CQ Press, 1998.

- EPSTEIN, Lee y KNIGHT, Jack. Mapping Out the Strategic Terrain: The Informational Role of Amici Curiae. En CLAYTON, Cornell W. y GILLMAN, Howard (eds.). *Supreme Court Decision-Making*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999: 215-235.
- ESTÉVEZ, Federico; MAGAR, Eric y ROSAS, Guillermo. Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from México's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, 2008, vol. 27: 257-271.
- FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, 2002, vol. 65 (3): 41-68.
- FREIDENBERG, Flavia. Democracia interna en los partidos políticos. En NOHLEN, Dieter *et al.* (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007: 627-678.
- GILLMAN, Howard y CLAYTON, Cornell W. Beyond Judicial Attitudes: Institutional Approaches to Supreme Court Decision Making. En GILLMAN, Howard y CLAYTON, Cornell W. (eds.). *Supreme Court Decision-Making*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999: 3-12.
- JOHNS, Gary. Political Parties: From Private to Public. *Commonwealth and Comparative Politics*, 1999, vol. 37 (2): 89-113.
- IARYCZOWER, Matías; SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano. Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998. *American Journal of Political Science*, 2002, vol. 46 (4): 699-716.
- LANGSTON, Joy. Breaking Out Is Hard to Do: Exit, Voice, and Loyalty in Mexico's One-Party Hegemonic Regime. *Latin American Politics and Society*, 2002, vol. 44 (3): 61-88.
- LÓPEZ SAUCEDO, Pedro A. Miembros del Tribunal Electoral. En GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (ed.). *La justicia electoral en México: 20 años*. Tomo 1. México: TEJF, 2009: 665-674.
- MALTZMAN, Forrest; SPRIGGS II, James F. y WAHLBECK, Paul J. Strategy and Judicial Choice. New Institutional Approaches to Supreme Court Decision-Making. En GILLMAN, Howard y CLAYTON, Cornell W. (eds.). *Supreme Court Decision-Making*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999: 43-63.
- MERINO, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press, 1990.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 2004, vol. 4 (1): 219-245.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. The Mexican System of Electoral Conflict Resolution in Comparative Perspective. *Taiwan Journal of Democracy*, 2006a, vol. 2 (1): 51-60.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa, 2006b.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal. En CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.). *Constitución, democracia y elecciones: La reforma que viene*. México: IJ-UNAM, 2007: 31-77.
- POSNER, Richard A. *How Judges Think*. Cambridge: Harvard University Press, 2008.
- RÍOS FIGUEROA, Julio. El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002. En *El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México*. México: IFE, 2004: 11-36.
- ROSENBERG, Gerald N. Judicial Independence and the Reality of Political Power. *The Review of Politics*, 1992, vol. 54 (3): 369-398.

- SCHEDLER, Andreas. Argumentos y observaciones: De críticas internas y externas a la imparcialidad judicial. *Isonomía*, 2005, vol. 22 (1): 65-95.
- SCHEDLER, Andreas. The Mobilization of Distrust. *Journal of Democracy*, 2007, vol. 18 (1): 88-102.
- SEGAL, Jeffrey A. y SPAETH, Harold J. *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. El fin de la siesta constitucional. En CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: Taurus, 2002: 369-395.
- TEPJF. Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por año. 2 de agosto de 2009. Consultado en: [http://www.te.gob.mx/informacion\\_judicial/estadistica/estadisticas.asp](http://www.te.gob.mx/informacion_judicial/estadistica/estadisticas.asp).
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. Democracia interna y vida interna de los partidos políticos. En *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*. México: TEPJF, 2005: 149-204.
- TORTOLERO CERVANTES, Francisco. *La disolución de partidos antisistema*. México, TEPJF, 2009.
- TULLIO, Alejandro. *Las elecciones nacionales en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.
- WHITTINGTON, Keith E. Legislative Sanctions and the Strategic Environment of Judicial Review. *I-Con: The International Journal of Constitutional Law*, 2003, vol. 1 (3): 446-474.
- WHITTINGTON, Keith E. Interpose Your Friendly Hand: Political Supports for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court. *American Political Science Review*, 2005, vol. 99 (4): 583-596.
- WUHS, Steven. Las reglas «democráticas» y las implicaciones antidemocráticas. Selección de candidatos presidenciales en el PAN y el PRD para las elecciones de 2006. *Política y Gobierno* 2009, vol. temático «Elecciones en México»: 51-75.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio. La vis expansiva de la jurisdicción electoral. En PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (coords.). *Obra Jurídica Enciclopédica*. Volumen *Derecho electoral*. México: Porrúa, 2012a: 531-575.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio. La legitimación procesal activa en la jurisdicción electoral federal mexicana. Reflexiones sobre su articulación judicial. En *Temas de derecho procesal electoral*. Tomo III. México: SEGOB, 2012b: 169-189.