

EL PAPEL DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO

Luís Ángel LÓPEZ ESCUTIA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco de referencia conceptual*. 1. *Concepto de Democracia*. 2. *Concepto de transición democrática*. 3. *Concepto de Democracia de Calidad*. III. *El sistema de justicia electoral y la democratización en México*. 1. *Naturaleza de la Jurisdicción Electoral*. 2. *Evolución de la Justicia Electoral Mexicana*. 3. *Acceso y Resultados de la Justicia Electoral en México*. 4. *Garantismo Jurídico de la Justicia Electoral*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El cuestionamiento de la existencia de una democracia real ha estado presente a lo largo del siglo XIX y de casi todo el siglo XX; hasta recientemente se empezó a aceptar el inicio de una auténtica transición a la democracia, cuyo proceso, se dice, empezó en 1977 y continua hasta la fecha. ¿Qué factores, procesos y realidades permiten afirmar que México vive hoy en una transición hacia un verdadero régimen democrático? ¿Qué decisiones políticas, instrumentales y de procedimiento, han dado al sistema electoral mexicano, una dimensión y calidad democrática a sus procesos de elección e integración de sus órganos de representación?

A esas preguntas, pretendemos explorar una respuesta, con base en el análisis de una vertiente: la de la justicia electoral, por considerar que la inoperancia y falta de efectividad de principios como los de legalidad, equidad, imparcialidad y transparencia entre otros, por parte de los órganos encargados de organizar y resolver los conflictos electorales, restó en el pasado, legitimidad a los procesos y resultados electorales y desconfianza por parte de la población.

En esta perspectiva, nos hemos propuesto para este análisis, apuntar algunos elementos que, dentro del marco de evolución del fenómeno de democratización mexicana, han dado a la nueva institucionalidad de justicia electoral, la importancia y responsabilidad de erigirse en el ga-

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

rante de la constitucionalidad y legalidad de los procesos electorales, en el objetivo superior de normalizar la vida democrática en México.

II. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

Para una mejor comprensión y claridad del contenido y alcances del denominado fenómeno de democratización mexicana de estos últimos años —del cual se han ocupado numerosos análisis—, conviene previamente formular algunas precisiones conceptuales sobre los términos o ideas de “democracia”, “transición democrática” y “democracia de calidad”, de los cuales partiremos en nuestro análisis sobre el papel y peso que, en ese proceso en México, han tenido los órganos jurisdiccionales de justicia electoral.

1. *Concepto de Democracia*

Giovanni Sartori,¹ apunta que “El vocablo *demokratia* fue acuñado en el siglo V a.C., y desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político. Democracia, literalmente, quiere decir ‘poder del pueblo’, que el poder pertenece al pueblo, es decir, democracia significaba democracia política”.

Sin embargo, en la década de los 80’ —antes de iniciar una segunda obra sobre el tema de la Democracia— Sartori,² formula los interrogantes siguientes: ¿ha cambiado tanto la teorización en torno a la democracia?, ¿en qué medida la teoría actual de la democracia está relacionada con la de los años 1950?, ¿existe aún una teoría central de la democracia?, y la respuesta es que ¡No!, y la razón, responde Sartori, es que uno cambia en respuesta a los cambios, entre los que destaca: la transfor-

¹ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza, 1989, tomo II, p. 28. También sobre este punto, BOBBIO, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta 2003, pp. 452-453, expresa coincidentemente en relación con las razones de un cambio en la concepción de la democracia, que “los principios iniciales del gobierno democrático se han ido extendiendo progresivamente y de un modo irreversible, al menos en dos direcciones: a) en la atribución de derechos políticos; b) en el ámbito de su aplicación; el proceso histórico de la democracia se ha completado con el paso de la democracia en las ciudades a la de los grandes Estados territoriales, y ahora, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, con los primeros intentos de democracia internacional.”

² *Ibidem*, pp. 11-12.

mación en el vocabulario político, en el léxico de la teoría política, derivado de nuevos enfoques o formas de pensar e interpretar las palabras, para construir nuevas teorías; otro cambio, tiene relación con el influjo del marxismo; y un tercer cambio, lo fue la revolución conductista (1960), y que la teoría de la democracia se estaba convirtiendo en gran medida en empírica.

Sin duda, la intensidad —cuantitativa y cualitativa—, la velocidad y dinámica en la evolución social y política de las sociedades ha tornado la reflexión sobre la democracia, confusa, imprecisa y difusa, al no distinguirse con claridad en el debate contemporáneo, como lo apunta Norberto Bobbio, “la divergencia entre lo que un gobierno democrático debería ser y lo que es, entre el ideal democrático y la democracia real o realizada[...] y demuestra también hasta qué punto es erróneo hablar de democracia en general: existen en el mundo democracias muy diferentes entre sí, que pueden distinguirse según el distinto grado de aproximación al modelo ideal (a los valores últimos).”³

De ahí que, la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla no como una meta, sino como una vía, una idea y un método para aproximarnos a ese ideal límite, —que es por sí mismo, por definición, inalcanzable— y para ello, dice Norberto Bobbio, lo conveniente es ponernos de acuerdo en una definición mínima —realista— de democracia, de la cual partir en el análisis, y a la que se denomina concepción procedimental de la democracia, en la que “[...] pone el acento en las así llamadas reglas del juego, al conjunto de reglas que deben servir para tomar decisiones colectivas, las decisiones que interesen a toda la colectividad con el máximo de consenso y el mínimo de violencia.”⁴

Esta concepción procedimental, asumida y aceptada como forma democrática de gobierno o de gobernar es un camino de respuesta a las clásicas preguntas: ¿quién gobierna o quién debe decidir? y ¿cómo gobierna o cómo debe hacerlo?

Las respuestas a estas cuestiones las sustenta Bobbio, en primer término, en una serie de valores o “grandes luchas ideales”, que produce-

³ BOBBIO, N., *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 454-455. También Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 14, explica que la teoría clásica de la democracia no estableció de forma sistemática una diferenciación entre el sistema ideal y la realidad, entre valores y hechos, pues hasta los años cuarenta no había una división entre la teoría normativa (ideales y valores de la democracia) y la empírica de la democracia (aplicada a los hechos para conocer cómo funcionan y qué son en realidad éstas).

⁴ BOBBIO, N., *op. cit.*, p. 459.

ron un conjunto de “reglas procesales” definidas también como “universales procedimentales”, consustanciales a los sistemas democráticos y que son, precisamente indicadores que no sólo permiten distinguirlos de otras formas de gobierno, sino también medir el nivel de aproximación a ese ideal democrático.

Como valores o ideales democráticos, Bobbio⁵ señala: el de la tolerancia; el ideal de la no violencia (deshacerse de los gobernantes sin violencia y sangre); el ideal de la renovación gradual de la sociedad, mediante el libre debate de las ideas y el cambio de mentalidad y la manera de vivir (revoluciones silenciosas); y por último, el ideal de la fraternidad.

A su vez, las reglas procedimentales derivadas de esos ideales, de acuerdo con el autor, se pueden reducir a los principios esenciales siguientes:

1. Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quien la exprese por él;

2. El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso;

3. Todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados, en concurrencia entre ellos;

4. Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativas;

5. Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos; y

6. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría, en igualdad de condiciones.⁶

Cabe destacar que en el debate contemporáneo acerca de la democracia, en torno a esta conceptualización a partir de las reglas que con-

⁵ BOBBIO, N., *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 2004, p. 47.

⁶ BOBBIO, N., *op. cit.*, p. 460.

forman las “universales procedimentales”, se encuentran figuras mayores del pensamiento político, filosófico y jurídico, de los cuales, por su precisión y complementación a la definición de Bobbio, que seguimos, sólo apuntaremos brevemente, la propuesta de Hans Kelsen, para quien la democracia se distingue de las otras formas de gobierno por las reglas que presiden la selección de los dirigentes, que consiste en la elección periódica, y por aquellas otras reglas que establecen el modo de tomar las decisiones colectivas, de los cuales la principal es la regla de la mayoría, pero con la participación de los destinatarios de las mismas (decisiones colectivas), en forma directa o indirecta, en el procedimiento de creación de las mismas.⁷

Giovanni Sartori, apunta como noción general de la democracia, “el gobierno ejercido por medio de representantes libremente elegidos”,⁸ y cuyos principios que la rigen y caracterizan son: el derecho universal al sufragio; convocatoria regular y periódica a elecciones; libertad de asociación para presentar candidatos; igualdad de los candidatos para acceso a los medios de comunicación y publicidad; neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; garantías para una libre emisión del voto; recuento público de los votos; y existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos electorales.⁹

Finalmente, es pertinente mencionar —por su contenido y enfoque institucional— a Dahl, para quien “son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta —femenina y masculina— y por la posibilidad de disenso y oposición”, y agrega que son siete instituciones las que definen a un gobierno democrático o poliárquico: los representantes electos que tiene el control político sobre el gobierno; los representantes son elegidos en elecciones libres e imparciales; prácticamente todos los adultos tiene derecho a votar; los ciudadanos tiene el derecho a ser candidatos a cargos electivos; existe el derecho de libertad de expresión, el derecho a la crítica al gobierno y a las instituciones; los ciudadanos tiene el derecho de información y a su disposición ésta; los

⁷ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, p. 337.

⁸ SARTORI, G., *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1988, p. 80.

⁹ *Ibidem*, además puede verse *Teoría de la Democracia*, pp. 139, 150, 197, 366 y 410. En el que expone con detalle su desarrollo acerca de la democracia electoral, democracia participativa y democracia competitiva en el marco de los valores de la libertad y la ley, así como de la igualdad..

ciudadanos pueden organizarse libremente en partidos, organizaciones o grupos de interés que gozan de autonomía.¹⁰

Como puede apreciarse del conjunto de conceptualizaciones y caracterizaciones de la democracia, en su connotación política y como forma de gobierno, que hemos aglutinado bajo un criterio procedimental de la democracia, en todas ellas, más allá de quiénes son los titulares del derecho de poder tomar las decisiones colectivas, y del cómo o la forma de tomarlas, subyace como fundamento ético de la democracia, el reconocimiento de la autonomía del individuo, de todos los individuos, y con ella, el reconocimiento de los derechos fundamentales de Libertad e Igualdad, y su necesario complemento posterior, de reconocimiento de los derechos sociales o de justicia, como precondiciones mínimas y necesarias de la democracia.¹¹

2. Concepto de transición democrática

El término transición democrática, aunque de acuñación más reciente, al igual que el uso de los vocablos democracia y gobernabilidad, se ha vuelto un concepto confuso, impreciso y con una aplicación indiscriminada sin claridad, por lo que es pertinente, como lo plantea Bobbio y otros autores, en relación a la palabra democracia, establecer un concepto mínimo de qué entendemos por “transición democrática”, y a partir del cual, puedan delinearse la naturaleza, elementos y alcances de éste fenómeno político.

Para el politólogo Leonardo Morlino, a partir de la idea de que la dinámica de un régimen democrático está contenida en cuatro procesos: transición, instauración, consolidación, crisis (en un cambio político del autoritarismo a la democracia), refiere respecto a la transición democrática-

¹⁰ DAHL, R.A., *Poliarchy Participation and Opposition*, New Haven, Conn., 1970, y en: *Los Dilemas del Pluralismo Democrático; Autonomía vs. Control*, México, Alianza, 1991.

¹¹ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Repensar la Gobernabilidad en las Democracias”, en *Gobernabilidad y Constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, 2005, p. 103. Véase FERRAJOLI, Luigi, “Democracia, Estado de Derecho y Jurisdicción en la Crisis del Estado Nacional”, en *Jurisdicción y Argumentación en el Estado Constitucional de Derecho*, México, UNAM, 2005, pp. 12 y 13, en el que a propósito del futuro de la Democracia Política y del Estado de Derecho, propone un constitucionalismo garantista, en el que la expansión de la jurisdicción y el establecimiento de instituciones de garantía adecuadas, son fundamentales para la defensa del catálogo de derechos fundamentales y de la democracia constitucional.

tica que “con éste término se entiende, en sentido estricto, el periodo ambiguo e intermedio en que el régimen ha abandonado algunos caracteres determinantes del ordenamiento institucional anterior, sin haber adquirido todos los caracteres del nuevo régimen (democrático) que será instaurado[...], la transición inicia cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y políticos en la base de cualquier ordenamiento democrático[...] tal realidad se consagra en las primeras elecciones libres, competitivas y correctas.”¹²

A la proliferación de estos fenómenos de transición democratizadora, particularmente durante los últimos treinta años, y a los que Samuel P. Huntington, identifica como “la tercera ola democratizadora”, entendiendo por ola de democratización “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo[...], también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial[...].”¹³

Finalmente, nos parece interesante citar el concepto que formula al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al definirlo “como un proceso que tiene lugar cuando se instaura en una determinada sociedad la democracia como sistema de gobierno —tanto si esto sucede por primera vez en la historia de un país, como si luego de un impasse de derogación de las libertades individuales o políticas se retorna al funcionamiento de las instituciones que caracterizan a la democracia—, o se difunden o intensifican prácticas democráticas en la toma de decisiones”.¹⁴ De lo que, cómo se observa, se desprenden tres hipótesis posibles que preceden como régimen de gobierno (no democrático) a uno plenamente democrático, conforme a los valores y reglas “universales procedimentales”, de la democracia que ya explicamos.

Ahora bien ¿cuándo surgen o se originan y por qué causas, las transiciones u olas democratizadoras? A este respecto, Lorenzo Córdova Vianello,¹⁵ explica que la expansión democrática que se vivió en el

¹² MORLINO, Leonardo, *Democracia y Democratizaciones*, México, CEPACOM, 2005, pp. 146, 147.

¹³ HUNTINGTON, Samuel P., *La Tercera Ola: La Democratización a finales del Siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 26. Este autor identifica históricamente en el mundo moderno, tres olas democratizadoras: la primera, de 1828-1926; la segunda, de 1943-1962; y la tercera, de 1974 hasta la fecha.

¹⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, México, 2003, t. II, p. 371. (Serie Elecciones y Democracia)

¹⁵ CÓRDOVA VIANELLO, *op. cit.*, p. 106.

mundo durante los años cincuenta y sesenta, coincidió con uno de los periodos de crecimiento y bonanza económica más prolongados y sostenidos de la economía moderna. Esa expansión de la democracia se presentó, además, bajo el impulso del estado de bienestar (Welfare State), de la mano de las prerrogativas sociales de los individuos; los derechos individuales y sociales se difundieron y garantizaron (las Constituciones europeas, la Declaración universal de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entre otros muchos instrumentos nacionales e internacionales), al igual que los ideales democráticos, como una precondition de la democracia, tanto a nivel nacional como internacional. Por otro lado, afirma Lorenzo Córdova, los fenómenos de transición a la democracia (referido a América Latina), responden esencialmente a dos causas: o bien porque el modelo autoritario precedente ha llegado a un agotamiento y su sustitución por un diverso incluyente se hace inevitable, o bien porque existe una ruptura radical (revolucionaria) con una precedente forma autocrática de gobierno.¹⁶

Huntington, explica las transiciones a la democracia de esos años (setenta y ochenta), por un conjunto de específicos cambios de orden cultural, económico e internacional más generales.¹⁷

Sin duda, en una secuencia lógica de análisis y explicación del porqué y el cómo de las transiciones, están entrelazados en sus respuestas, por lo que resulta pertinente dar algunos breves apuntes respecto al cómo y a las características de los procesos de transición democrática.

En este sentido, Huntington¹⁸ explica que la tercera ola fue un conjunto de procesos políticos complejos que implicaron gran variedad de grupos de lucha por el poder, por la democracia y en contra de ella, y por otros objetivos. Asimismo, estas transformaciones generalmente evolucionaron a través de distintas fases o etapas, que no obstante las diferencias propias de un país a otro, comparten una serie de características comunes: se hicieron por medio de los métodos democráticos; se hicieron a través de negociaciones, compromisos y acuerdos; se hicieron a través de manifestaciones, campañas y elecciones; y a través

¹⁶ *Ibidem*, p. 114.

¹⁷ HUNTINGTON, Samuel P., *op. cit.* nota 13, pp. 41 y 55. Entre las diversas causas que analiza, destacan: el declive de la legitimidad y el dilema del desempeño, el desarrollo económico y sus bases para la democracia, cambios religiosos y el cristianismo occidental; por nuevas políticas de agentes externos (gobiernos o agencias); el efecto demostración o “bola de nieve”.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 117, 152 y 55.

de la resolución pacífica de diferencias. La hicieron los líderes políticos en los gobiernos y en la oposición, que subordinaron sus intereses personales o de grupo a las necesidades de largo plazo de la democracia y, que también resistieron la provocación a la violencia de la oposición radical y de los conservadores del gobierno. Así, compromiso, elecciones y no violencia, fueron la tónica de la tercera ola de democratizaciones.

Morlino,¹⁹ a partir de la interrogante ¿cuáles son las modalidades recurrentes de la transición, instauración y consolidación de un régimen democrático?, define como factores explicativos teóricos de la democratización, los siguientes: las tradiciones políticas, la precedente experiencia política de masas, el tipo de régimen político precedente y su duración, las razones de la caída o cambio del régimen anterior, el grado de organización de la oposición durante el régimen precedente y las modalidades de la transición (continuidad, nivel de participación, niveles de violencia y periodo de duración).

Del análisis anterior, se colige que no obstante la utilidad de los diversos modelos teóricos elaborados sobre la transición, al margen de la coincidencia de los periodos o tiempos en que estos se han dado y del resultado del paso de sistemas autoritarios hacia regímenes democráticos, es evidente que cada fenómeno de transición ha tenido una singularidad propia, que responde a razones, necesidades concretas y a realidades políticas, sociales y económicas particulares, no asimilables a un modelo teórico universal, único y válido para todo y todos.²⁰

¹⁹ MORLINO, L., *op. cit.*, nota 12, p. 164. Véase de O'Donnell, G. *et al.*, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, en el cual, para el análisis de casos específicos, se concentra en las características del régimen precedente, el papel de los acuerdos o pactos entre las élites a propósito de las instituciones por crear; la reactivación de la sociedad civil, el papel limitado de los partidos, la importancia de alcanzar un consenso, a pesar de que sea contingente alrededor de las instituciones que se crean, la relevancia de las primeras elecciones y, la incertidumbre de todo el proceso de transición; es decir, se trata de un esquema de análisis en el que actores, instituciones, tiempos y la noción misma del proceso, juegan un papel central. También definen marcos teóricos interesantes bajo esta perspectiva: Rustow, Dankwart A., *Transiciones a la Democracia: hacia un modelo dinámico*, 1969; Linz, Juan, *La Quiebra de la Democracia*, 1978.

²⁰ Ver: DÍAZ MÜLLER, T., (coord), *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*, México, UNAM, 2005. El autor a partir de conceptos como democracia, transición, gobernabilidad, y de la interrelación entre esos fenómenos, enfatiza las limitaciones de la “*modelitis*”, del carácter singular propio de los múltiples casos de transición y de sus limitaciones, si no se vinculan a las situaciones de subdesarrollo y de profunda desigualdad social, como hechos entre otros, que plantean grandes retos y riesgos de involución o regresión autoritaria, de los modelos democráticos, de no

3. *Concepto de Democracia de Calidad*

La calidad de la democracia es un concepto recientemente incorporado al lenguaje científico y al debate teórico de la democracia, cuya centralidad es similar a la que tuvieron en su momento los vocablos “sistema político”, “poliarquía” o “transición democrática”.

En lo general, los estudios de la democracia cuando aluden a éste vocablo, refieren un conjunto de condiciones mínimas (estándares mínimos de calidad) en presencia de las cuales es posible evaluar qué tan buena es una democracia en los hechos; qué tanto se aproxima o se aleja históricamente, de los ideales de libertad e igualdad como inherentes y valores últimos en que se inspira y sustenta la democracia; qué tanto se observan las reglas procedimentales universales de la democracia, que acercan o alejan del ideal-límite de democracia, como lo expresa Norberto Bobbio.²¹

Al igual que en los dos temas de democracia y transición, los estudios de la democracia de calidad, consideran básico partir de un concepto de democracia y de una noción de lo que es calidad.

Para Morlino, considerando el uso común dado al término “calidad” en el mundo industrial o comercial, estima que pueden darse tres posibles connotaciones de calidad: en relación con los procedimientos; el contenido; y en los resultados.²²

Prosigue este autor y propone como definición: “una democracia de calidad o “pura”, es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos, mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Lo que significa que una buena democracia es por tanto y ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos (calidad en términos del resultado)[...]. Una verdadera buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenido). En una buena democracia los ciudadanos pueden verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo a la ley. Monitorean la

superar los problemas de gobernabilidad por medio del uso y aplicación eficiente de los instrumentos y reglas procedimentales democráticas.

²¹ BOBBIO, N., *Teoría general ... op. cit.*, pp. 458 y ss. Sobresalen en esta corriente de definir criterios para medir la calidad de la democracia: Leonardo Morlino, Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, David Betham, G.B. Powell Jr., entre otros.

²² MORLINO, L., *op. cit.*, nota 12, p. 259.

eficiencia en la aplicación de las leyes, con pleno respeto a las normas vigentes, el llamado *rule of law* (calidad con respecto al procedimiento).²³

En esta definición desagregada, Morlino identifica cinco dimensiones de variación en las que las buenas democracias pueden moverse, por lo que deben estar en el centro del análisis empírico. Las dos primeras, son dimensiones procedimentales, pues conciernen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. “Estas son: 1) *rule of law*, o el respeto a la ley; y 2) *accountability*, o rendición de cuentas. La tercera dimensión concierne al resultado y tiene que ver con: 3) *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general. Las últimas dos dimensiones son de naturaleza sustantiva: 4) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y 5) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.”²⁴

Para el autor que seguimos, puede haber democracias con calidad diversa, según la mayor o menor realización de una u otra de las dimensiones. Sin embargo, las conexiones existentes entre las varias dimensiones no las hacen alternativas, la diversidad está sobre todo en la mayor o menor presencia de cada una, con una amplia posibilidad de combinaciones, que podría configurar diversos modelos de democracia de calidad.²⁵

No obstante las numerosas y profundas relaciones entre las dimensiones de calidad de la democracia, en atención a los objetivos de este análisis, concentraremos nuestra atención en la importancia del *Rule of*

²³ *Ibidem*, p. 260.

²⁴ *Ibidem*, p. 261.

²⁵ MORLINO, L., *op. cit.*, nota 12, pp. 283 ss. Originado en el peso mayor o menor de las dimensiones, pueden darse, entre otros modelos: el de la democracia efectiva (con un *rule of law* muy fuerte, y con garantías reales de libertad e igualdad, poco arriba de los mínimos); democracia responsable (libertad e igualdad poco arriba del umbral mínimo pero la *accountability* es muy respetada); una democracia plenamente legítima (muy alta respuesta —*responsiveness*— a necesidades colectivas y fuerte apoyo de una sociedad satisfecha); democracia liberal e igualitaria (con afirmaciones fuertes de los valores de libertad e igualdad); democracia completa (con todas las dimensiones en presencia muy alta). En contrapartida, identifica como democracias sin calidad, y las denomina: irresponsables (ausencia de alternancia, escasa competencia, estructuras intermedias débiles); las ineficientes (corrupción difundida, limitada independencia de jueces, tiempos muy largos de juicios, altos costos de acceso a tribunales); las democracias con escasa o ninguna legitimidad; y las democracias reducidas o mínimas.

Law, como dimensión o variable fundamental en la percepción de la relevancia que tiene el respeto y la aplicación de las leyes, particularmente por los órganos jurisdiccionales, en la medición del nivel de calidad de la democracia, como Estado de derecho.

En efecto, la trascendencia del punto lo aborda el gran pensador Norberto Bobbio,²⁶ al señalar que una pregunta o dilema reiterado a lo largo de la historia del pensamiento político, es la alternativa de ¿gobierno de las leyes o gobierno de los hombres?, es decir, a la distinción entre buen gobierno o mal gobierno (modo de gobernar), y para reafirmar su convicción sobre la superioridad del gobierno de las leyes, apunta que “los criterios con los que el buen gobierno se distingue del malo son sobre todo dos: primero, el gobierno para el bien común, que es diferente del gobierno para el bien propio; segundo, el gobierno que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas..., que es diferente del gobierno arbitrario.”²⁷

El principio de *rule of law*, como explica Bobbio, dio origen a la doctrina del “Estado de Derecho”, es decir, del Estado que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al Derecho, impedir el abuso de poder; que los valores igualdad, seguridad y libertad, estén garantizados por los caracteres intrínsecos de las leyes. Por estos, entre otros atributos, concluye Bobbio su amplio análisis sobre el tema, expresando:

[...] no tengo ningún empacho en decir que prefiero el gobierno de las leyes y no el de los hombres. El gobierno de las leyes celebra hoy un triunfo en la democracia. ¿Qué cosa es la democracia, sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre? ¿En qué consiste el buen gobierno democrático, sino, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas? [...] puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. En el momento en que un régimen democrático pierde de vista este principio inspirador que le es propio, cambia rápidamente en su contrario, en una de las tantas formas de gobierno autocrático [...].²⁸

En este orden de ideas, Morlino —en la amplia descripción de su modelo teórico-empírico de la democracia de calidad— explica porqué un gobierno de la ley efectivo es indispensable para una buena demo-

²⁶ BOBBIO, Norberto, *El Futuro...*, op. cit., p. 167.

²⁷ *Ibidem*, p. 170.

²⁸ *Ibidem*, pp. 172-189.

cracia. La libertad, la igualdad e incluso la rendición de cuentas no se pueden obtener si el respeto de la ley no es efectivo o el gobierno no garantiza la eficacia decisional, como presupuesto indispensable para establecer y llevar a cabo políticas democráticas de calidad.

Asimismo, describe que el gobierno de la ley no es sólo el reforzamiento de normas legales, sino el fortalecimiento del principio de la supremacía de la ley, e identifica varias características clave para una “buena democracia”: la igual aplicación de la ley a todos; todos los individuos son iguales ante la ley; la inexistencia de corrupción en las áreas política, administrativa y judicial; la existencia de una burocracia competente y efectiva que aplique las leyes y asuma responsabilidades por sus errores; el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos al sistema de justicia; una rápida resolución de los procesos; independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política; habilidad de las cortes para mantener firmes sus decisiones; supremacía de la Constitución, interpretada y defendida por una corte constitucional, entre otros indicadores fundamentales de la calidad democrática. Pero también, advierte el politólogo italiano, el análisis empírico del gobierno democrático de la ley debe proceder cuidadosamente, al conocimiento de intentos y prácticas de subversión de la “calidad”, usando la ley como arma política (mediante actos judiciales en contra de la oposición o de adversarios) dando lugar al fenómeno que algunos estudiosos denominan una “juridización” de la democracia contemporánea y otros, politización de la impartición de justicia.

Ante ello, el gobierno de la ley deber permanecer como un factor esencial de la calidad democrática y jugar un papel fundamental para la existencia y desarrollo de las otras dimensiones, privilegiando la difusión de valores liberales y democráticos entre los individuos, como condición necesaria para el gobierno de la ley y democrático.²⁹

²⁹ MORLINO, L., “Calidad de la Democracia: Notas para una discusión”, *Meta política*, núm. 39, vol. 8, enero-febrero 2005, pp. 39-42. También resulta interesante en ésta publicación, el artículo de Beetham, David, “Calidad de la Democracia: el gobierno de la ley”, *Meta política*, núm. 39, vol. 8, enero-febrero 2005, pp. 89-97. En éste, a partir de sus experiencias concretas de evaluación de calidad democrática en el Reino Unido y otros países, que culminaron con un “Manual sobre la evaluación de la democracia” (2002), retoma del modelo de Morlino, los aspectos normativo e institucional y señala que el gobierno de las leyes puede ser evaluado por el grado de confianza de la gente en la imparcialidad de los procesos judiciales, así como en su capacidad de acceso al mismo cuando es necesario, y para ello propone una serie de indicadores para medir empíricamente la calidad de la democracia, en particular explica criterios de análisis práctico de los derechos civiles y políticos inherentes a la democracia.

III. EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL Y LA DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO

I.- Naturaleza de la Jurisdicción Electoral

Sin duda, el tema específico de la justicia electoral es sólo una parte o un subsistema del todo, o sea, del Sistema Electoral y de la función electoral del Estado, de la cuál en un interesante estudio comparado Mauricio Merino y Marco A. Baños, proponen una definición entendiendo por esta “[...], el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales[...], destinados a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de la conversión de los sufragios efectivamente emitidos, en escaños y puestos de elección popular[...], de manera legítima con apego al principio de legalidad.”³⁰

Para estos autores, la función jurisdiccional, como parte nodal o columna vertebral de los procesos electorales, tiene cuatro dimensiones básicas esta función: la registral; la de control y supervisión de las condiciones de la competencia; la técnico-administrativa; y la jurisdiccional. Esta última, se ocupa de la sanción jurídica de los actos electorales, ya sea de manera directa, a través de los procedimientos y de las atribuciones otorgadas por la Ley a los órganos encargados de impartir justicia, o ya sea mediante procesos de impugnación y querrela, iniciados por los propios participantes en los procesos electorales.³¹

Jesús Orozco Henríquez,³² asimila la idea de justicia electoral al concepto de contencioso electoral, y lo caracteriza como los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos o procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de los actos y procedimientos electorales, y que los mismos se ajusten a derecho, esto es, a los principio de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo errores o infracciones a la normativa electoral, así como también los medios de

³⁰ MERINO, Mauricio y Marco A. BAÑOS, “El Servicio Profesional Electoral: una visión comparada en América Latina”, *Derecho Electoral*, México, UNAM, IIJ, 2005, pp. 4-6.

³¹ *Ibidem*, p. 18.

³² OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Sistemas de Justicia Electoral en el Derecho Comparado”, *Sistema de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectiva*, México, TEPJF, 2001, p. 46.

control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral.

Esto es, un sistema de justicia electoral se diferencia según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales, por lo que, se pueden distinguir entre el contencioso político y el contencioso electoral, sea que la función se encomiende a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional; a estos, debe agregarse el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano de naturaleza administrativa, encargado de organizar las elecciones, así como el contencioso mixto, que comprende alguna combinación de aquellos órganos (político, jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de controversias.

Asimismo, la finalidad esencial de la justicia electoral es, concluye Orozco Henríquez, la protección auténtica o tutela eficaz de derechos políticos, mediante un conjunto de garantías a los participantes, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia en los comicios.³³

2. Evolución de la Justicia Electoral Mexicana

Nuestro sistema de justicia electoral es resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas que han participado a lo largo de nuestra historia. Sin embargo, no obstante la existencia (1810) de normatividad legal de los procesos electorales y de reglas referentes a la solución de controversias en la materia,³⁴ México tardó poco más de un siglo y medio, para iniciar un camino sólido de justicia electoral (1977-1996), que ha sido construido en circunstancias políticas de la mayor complejidad, producto de diversos

³³ *Ibidem*, pp. 45-46.

³⁴ Desde la convocatoria a las Cortes de 1810, cuando la Nueva España envió diputados a Sevilla, se han venido celebrando, con cierta periodicidad, procesos electorales en los que la justicia electoral ha tenido una presencia variable. El Decreto de la Junta Central gubernativa de Sevilla de 1º de enero de 1810, con instrucción para el nombramiento de diputados por las provincias españolas a las Cortes Generales, y que para ello instituían “juntas parroquiales”, “juntas electorales de partidos” y “juntas provinciales”. Raffaini, Ricardo F., “junta electoral”, *Enciclopedia Jurídica Omega*, Buenos Aires, 1978, p. 488.

factores —históricos, culturales, políticos, etc.— y que en su conjunto, hoy en un nuevo escenario, permiten la convivencia democrática —no exenta de riesgos— de los distintos agentes del acontecer político nacional.

De ahí la importancia de hacer un breve pero puntual recorrido de las distintas etapas de evolución —en que coinciden diversos autores—³⁵ del sistema electoral y más en particular, de la justicia electoral mexicana.

Para Fernando Ojesto,³⁶ en una primera etapa (1812-1856) todas las controversias electorales eran finalmente dirimidas por el poder legislativo. Conforme a nuestras primeras constituciones (1824, 1843 y 1847) el poder legislativo era el único que tenía facultades, no sólo para calificar en última instancia las elecciones (autocalificación política), sino para interpretar las leyes declarándolas conforme o no a la Constitución. Cabe destacar, que en ello por influencia de las constituciones norteamericanas y de Cádiz (1812), el principio de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores (sistema que prevaleció hasta 1993), y de heterocalificación de la elección del titular del Poder Ejecutivo (prevaleció hasta 1996), las Cámaras eran la última instancia para dirimir los conflictos electorales, es decir, durante este periodo prevaleció un sistema de calificación meramente político.

En una segunda etapa (1857-1881), con la introducción de los “derechos del hombre” en la Constitución de 1857 y de la figura del juicio de amparo a nuestro sistema jurídico nacional, a partir de ello, se opera un cambio fundamental en el sistema constitucional nacional orientado a limitar al Poder Legislativo y dando al Poder Judicial una injerencia mayor no sólo en la materia electoral, sino especialmente en el control de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridades.

Así, en 1872 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptó la resolución —considerada como precedente de la tesis denominada “incompetencia de origen”— en la que estableció el principio de que “[...]”

³⁵ OJESTO MARTÍNEZ, Porcayo Fernando, “Evolución de la Justicia Electoral en México”, *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectiva*, México, TEPJF, 2003; DE LA PEZA, José Luis, “Notas sobre la Justicia Electoral en México”, *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, 1999; FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Un Testimonio de la Conquista del Control Judicial en Materia Electoral y de su Institucionalización”, *Testimonios sobre el desempeño del TEPJF*.

³⁶ OJESTO MARTÍNEZ, P. Fernando, “Evolución de la Justicia Electoral en México”, *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectiva*, México, TEPJF, 2003, pp. 290-294.

cabe en las facultades de los Tribunales de la Federación decidir, en determinados casos, sobre la legitimidad de las autoridades de los Estados”, sin que esta facultad se hiciera extensiva para el caso de los poderes federales.

Posteriormente, la Corte fijó en el conocido “Caso Morelos”, la tesis de la “incompetencia de origen”, al analizar los títulos de legitimidad del gobernador de ese estado, haciendo una interpretación del artículo 16 Constitucional, concluyéndose que el gobernador Leyva era una autoridad ilegítima, y al serlo resultaba incompetente para sancionar la ley de presupuestos que establecía un impuesto sobre propiedad raíz.

A partir de ello, se desarrolló una polémica, protagonizada emblemáticamente por José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta cuando cada uno de ellos presidió la Suprema Corte, en torno a “la incompetencia de origen”, según la cual toda autoridad ilegítima de origen, era necesariamente incompetente en el ejercicio de sus funciones, lo que llevó en una primera fase al máximo órgano jurisdiccional de la nación —bajo la égida de Iglesias— a desconocer poderes constituidos en las entidades federativas. Posteriormente, durante la presidencia de Vallarta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se volvió una tesis rechazada, al considerarse que la Corte no tenía facultades expresas para pronunciarse sobre la legitimidad de una autoridad electa —la Corte no puede tener más facultades en relación a los estados que las que le están expresamente concedidas, y su poder de interpretación no puede invocarse nunca, para ensanchar según su criterio, el círculo de sus propias facultades—. Esta tesis de Vallarta, se impondría a través del caso de Don Salvador Dondé, patrocinado por el ilustre jurista Jacinto Pallares. A partir de entonces (1878), se mantendría, primero como criterio firme de la Corte y después, en 1936, como causa legal de improcedencia del juicio de amparo, la tesis de que el amparo no es vía para impugnar cuestiones electorales y también que el Poder Judicial no debe inmiscuirse en cuestiones políticas.

Finalmente, es pertinente resaltar que el criterio de Iglesias sobre “la incompetencia de origen”, contribuyó a la restauración del Senado en 1874, con facultades de control político sobre las entidades federativas y sentó un precedente que iba a explicar en mucho la falta de disposición de la Corte de involucrarse en asuntos electorales y en la idea de que el Poder Judicial no debía pronunciarse acerca de los procesos elec-

torales locales por formar parte del régimen soberano interior de los estados de la República.³⁷

Sólo se ha aceptado como excepción a este criterio general, también por la vía de la jurisprudencia, que el amparo podría proceder si junto a un agravio propiamente electoral fuese asociada una violación a las garantías individuales, siempre para proteger éstas y no para reparar el agravio.

En relación a una tercera etapa o periodo de evolución (1882-1977), afirma Fernando Ojesto,³⁸ que durante éste no se presentan cambios sustanciales, pues las controversias electorales se dejan a las autoridades administrativas de la materia, y en última instancia a los colegios electorales.

Durante el constituyente de 1916-1917, al debatirse sobre las facultades de la Suprema Corte, prevaleció la postura aséptica de Vallarta, de que las cuestiones políticas no debían mancharla y por ende, no debía intervenir en asuntos electorales; la solución de los conflictos (políticos) que surgiese en los estados, se encomendó su solución al Senado de la República, conforme al artículo 76, fracción VI, de la Constitución. También se aprobó una disposición (art. 97) inédita en nuestra historia constitucional, que faculta a la Suprema Corte para investigar la violación del voto público, en casos extraordinarios, sin atribución alguna de decisión o de emisión de sentencia.³⁹

Así, en el periodo que va de 1917 a 1957, en lo referente a lo electoral, la Corte estableció diversas jurisprudencias que negaban la procedencia del juicio de amparo.

Sólo cabe agregar que durante esta etapa rigieron alrededor de seis leyes electorales (1911, 1916, 1917, 1946, 1951 y 1973), en las que se van perfilando cuestiones relativas a la organización, los recursos de

³⁷ OJESTO MARTÍNEZ, P. Fernando, *op. cit.*, nota 35, pp. 294-300. Ver: FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Un testimonio...”, p. 98. NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, “La Justicia Electoral en México”, *Testimonio sobre el desempeño del TEPJF*, México, TEPJF, pp. 256-257. DE LA PEZA, José Luis, *op. cit.*, nota 35, pp. 828-835. DUARTE RIVAS, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la Justicia Político-Electoral en México”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002, pp. 40-82.

³⁸ OJESTO MARTÍNEZ, P. Fernando, *op. cit.*, nota 35, pp. 133.

³⁹ *Ibidem*, pp. 133-135. Refiere que en 1946 dos partidos políticos solicitaron a la Corte que ejerciera esta facultad en elecciones presidenciales —en los estados de Tlaxcala y Morelos—, misma que fue declarada improcedente —la solicitud— por la Corte, por provenir de un partido político.

impugnación y quien debía resolverlos desde la perspectiva exclusiva de la autoridad administrativa.

Coinciden en lo general los estudiosos de la evolución y de la transición hacia la democracia, en nuestro país, que una cuarta etapa, definitiva para el sistema, la justicia electoral, así como para la democracia mexicana, comprende el lapso que va de 1977 a 1996, durante el cual nace y se desarrolla el contencioso electoral.

La reforma constitucional de diciembre de 1977, afirma Virgilio Andrade Martínez,⁴⁰ estableció la columna vertebral del modelo de justicia electoral para las elecciones federales. De ésta sobresalen, como líneas centrales de definición, las siguientes:

- Se mantiene, con pequeñas variantes, el modelo administrativo-político de organización y calificación de elecciones (en la Comisión Federal Electoral y en el Colegio Electoral).
- Da bases a un régimen específico de recursos administrativos, ante la propia autoridad, para reponer legalidad: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, así como el recurso de reclamación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Precisa el papel que tendría la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el proceso, en dos sentidos: a) para conocer de un recurso de reclamación (art. 60 constitucional) en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, acotado a violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación misma de la elección, comunicando su apreciación al propio Colegio Electoral para emitir una nueva resolución definitiva e inatacable; asimismo, resulta conveniente señalar que a raíz de los comicios de 1979, 1982 y 1985, de los recursos de reclamación que se interpusieron (14) ninguno procedió; y b) introdujo la facultad (art. 97) de la Suprema Corte para investigar de oficio, hechos violatorios del sufragio en casos en que estuviere en entredicho todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión.

Como se observa, si bien es cierto esta reforma dio pie nuevamente a la entrada del Poder Judicial, el sistema de justicia electoral en su conjunto no cambió en su esencia, pues los órganos electorales administra-

⁴⁰ ANDRADE MARTÍNEZ, Virgilio, "Balance y Perspectivas de la Justicia Electoral en México", *Evolución Histórica de las Instituciones de Justicia Electoral en México*, México, TEPJF, 2002, p. 605.

tivos —CFE— y órganos políticos —Cámaras— continuaron siendo responsables de organizar y resolver la legalidad de sus propios actos. Sin embargo, fue en esta época un campanazo que a manera de aviso advirtió la conveniencia de revisar a fondo la consistencia de las razones del no involucramiento del Poder Judicial en las cuestiones electorales.

La Reforma Electoral de 1986-1987. El sistema electoral en su conjunto registró una nueva reforma en diversos temas, destacando en justicia electoral lo siguiente:

- Se desapareció el recurso de reclamación —que en realidad no era un verdadero medio de control de legalidad— que se interponía ante la Suprema Corte, eliminándose nuevamente a ésta de toda ingerencia en asuntos electorales como lo deseaba.
- Se crea por primera vez, una instancia jurisdiccional especializada denominada Tribunal de lo Contencioso Electoral (art. 60 Constitucional), enclavado en la esfera administrativa, como un órgano autónomo en la materia. Sus resoluciones serían obligatorias y sólo podían ser modificadas por los colegios electorales; con ello, se opta por un sistema mixto en que se combina el principio de autocalificación con el jurisdiccional y en el que finalmente los colegios electorales continúan teniendo la última palabra. Sin embargo, con él se establece un nuevo método para resolver los conflictos electorales, que se perfeccionaría con reformas posteriores.
- Por primera vez, la Constitución (art. 60) da bases a la existencia de un sistema de medios de impugnación en la materia, con un desarrollo reglamentario detallado en el nuevo Código Federal Electoral publicado en febrero de 1987.⁴¹
- El Código, en su libro séptimo, en 49 artículos se regulaban los recursos administrativo-electorales de revocación y de revisión; y por otro, establecía los recursos esencialmente jurisdiccionales de apelación (para la etapa preparatoria de la jornada), y el de queja (durante y posterior a la elección), y que por ser éste meramente declarativo, sólo tenía efectos suspensivos y no vinculaban obligatoriamente con lo resuelto, a los Colegios de Cámaras.

⁴¹ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “La Renovación Política de 1986-1987”, *Evolución Histórica de las Instituciones de Justicia Electoral en México*, México, TEPJF, pp. 169-172.

En un balance general, coincidimos con Arturo Núñez y José Fernando Franco González Salas en que no obstante que el TRICOEL contribuyó en forma relevante, a desahogar institucionalmente la enorme conflictividad de la elección de 1988, también evidenció las posibilidades y limitaciones de ésta instancia, en su capacidad reducida de instrucción y resolutoria, en su sistema probatorio y en el hecho de que sus resoluciones no tuvieran un efecto cierto y alcance de anulación directa de la elección, sino sólo para dar efectos suspensivos a las constancias concedidas, o no otorgar las de mayoría o asignación, por la autoridad electoral.⁴² Esto, sin duda, fue el detonante para los pasos legislativos siguientes.

La Reforma Electoral de 1989-1990, trajo consigo la construcción de un nuevo sistema de principios y de organización de la justicia electoral, como pilar del sistema vigente. Con ella, las instituciones evolucionaron de una condición meramente político-administrativa y partidista, a un sistema en el que predominara la confianza de los actores de la elección, en la imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, como principios rectores constitucionales (art. 41), por primera vez consagrados, como base valorativa, para la estructuración y operación en la realidad, de un nuevo sistema electoral.

Esta reforma electoral de 1989-1990, derivada de un amplio proceso de consulta y negociación de consensos, inicia un complejo proceso de redimensionamiento de las instituciones electorales y registra cambios sustantivos, destacando en el ámbito específico de la justicia electoral, los siguientes:

- En el ámbito constitucional, sus disposiciones (arts. 41 y 60) se refieren al tribunal electoral, al sistema de medios de impugnación, a los colegios electorales, la calificación de las elecciones y a la vinculación entre colegios electorales y tribunal electoral.
- Se crea el nuevo Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, estructurado con una Sala Central permanente y 4 Salas Regionales temporales.
- Las resoluciones del tribunal serían obligatorias, definitivas e inatacables, salvo en los casos previstos en el artículo 60 de la

⁴² FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. F., “Un testimonio de la Conquista del Control Judicial...”, *op. cit.*, nota 35, pp. 100-102. Núñez Jiménez, Arturo, *op. cit.*, nota 37, pp. 261-263.

Constitución, referido a las que se emitieran después de la jornada comicial, sobre resultados que podrían ser modificados por los propios colegios electorales, a condición de que la respectiva revocación se fundara y motivara en derecho y fuese aprobada por mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del colegio de que se trate; asimismo, siempre y cuando de la revisión se dedujera que existieran violaciones a las reglas en materia de admisión o valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando este fuera contrario a derecho. Con ello, es fácil colegir, la jurisdicción del tribunal quedaba sujeta al control del colegio electoral respectivo.

- En su concepción, el sistema diseñado debía conferir definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetarán invariablemente al principio de legalidad.
- Las bases constitucionales introducidas se desarrollan en un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado el 15 de agosto de 1990.⁴³

Puede afirmarse en el balance, que no obstante el mejoramiento que significó esta reforma, en los principios y regulaciones relativos al sistema de medio de impugnación y a las nulidades, estableciendo reglas más claras y amplias (en materia de capacidad y personalidad, de términos y plazos procesales, de notificaciones, de improcedencia de recursos, de pruebas, de tramitación y sustanciación, y de resoluciones), éstos mostrarían su insuficiencia en el proceso electoral de 1991 (particularmente en materia de nulidades y en el sistema de pruebas) lo que abrió el camino a la siguiente reforma.

La reforma electoral de 1993. Significó un paso decisivo en la judicialización plena de las controversias electorales y en el fortalecimiento de las instituciones, principios y regulaciones del sistema electoral nacional, sobresaliendo de ésta reforma, en el ámbito de la justicia electoral, los aspectos siguientes:

⁴³ GUTIÉRREZ, Roberto y Alejandro BECERRA, “Las Reformas Electorales en el Periodo 1989-1995”, *Evolución Histórica de las Instituciones de Justicia Electoral en México*, pp. 255-276.

- Confirió por primera vez, al Tribunal Federal Electoral, la categoría de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional y de pleno derecho en materia electoral.
- Desaparece el sistema de autocalificación, heredado desde la Constitución de Cádiz de 1812, adoptándose el sistema de heterocalificación administrativa o jurisdiccional, según fueran objeto o no de impugnación las declaraciones de validez que emitieran los órganos del IFE.
- Se confiere al Tribunal la facultad para resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación que se presentaran respecto a la elección de diputados y senadores.
- Incorporó por vez primera, al Poder Judicial Federal, en la debida conformación del TRIFE, a través de los magistrados de Segunda Instancia (Sala), mediante la propuesta correspondiente de los candidatos (magistrados de la judicatura) por la Suprema Corte a la Cámara de Diputados o en su caso, a la Comisión Permanente.
- A la Sala de Segunda Instancia se dio la competencia para conocer el recurso de reconsideración contra las resoluciones de las Salas Central y Regional, sobre los recursos de inconformidad (de los partidos) en contra de las elecciones de diputados y senadores o de la asignación de diputados de representación proporcional hecha por el Consejo General del IFE, siempre y cuando se esgrimiera agravios —requisito especial o presupuesto— que pudieran llevar a una resolución que pudiera modificar el resultado de la elección controvertida.⁴⁴

La reforma electoral de 1996. Con ésta, como lo expresa Fermín Pérez Montes,⁴⁵ se alcanza la judicialización total en materia del contencioso electoral, la cual en sus líneas fundamentales destaca: *a)* en cuanto al órgano jurisdiccional, se revisaron a profundidad su estructura y los mecanismos para su integración; *b)* en relación al sistema de medios de impugnación, se rediseñarían las reglas y procedimientos sobre la procedencia de éstos; y *c)* respecto al control de la constitucionalidad, se establecieron nuevos mecanismos de control constitucional sobre leyes y actos en materia electoral, en los ordenes federal y estatal,

⁴⁴ DE LA PEZA, J. Luis, *op. cit.*, nota 35, pp. 849-852. FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Testimonios del Control...”, *op. cit.*, nota 35, pp. 127-131.

⁴⁵ PÉREZ MONTES, Fermín, “La Consolidación del TEPJF”, *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, TEPJF, 2002, p. 485.