

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: transformación institucional y social

The Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch: Institutional and Social Transformation

José Ramón **Narvárez Hernández***

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Las instituciones y el cambio político.
- III. México y sus instituciones en el siglo XX.
- IV. La transición democrática.
- V. Justicia electoral y seguridad jurídica.
- VI. Conclusiones: el largo recorrido de las instituciones electorales y su transformación.
- VII. Bibliografía.

* Fundador e investigador del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la SCJN.

Recibido: 1 de noviembre de 2019

Aceptado: 6 de marzo de 2020

Resumen:

En nuestro país se han creado instituciones que han dado vida a la democracia, y entre ellas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel esencial. En el presente trabajo se muestran las fortalezas y debilidades de la institucionalidad mexicana a través del estudio de un órgano jurisdiccional que ha transitado por complejos procesos democráticos que lo han llevado a sortear la presión política, mediática y social; cambios políticos e institucionales que acompañados de la transición democrática han dado como resultado un sistema cada vez más robusto, en donde la justicia electoral se ha encargado de brindar seguridad jurídica a todos quienes participan de los procesos democráticos.

Abstract:

Institutions have been created in our country to give life to democracy, and among them, the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch has played an essential role. In the present work, the strengths and weaknesses of Mexican institutions are shown through the study of a jurisdictional body that has gone through complex democratic processes that have led it to overcome political, media and social pressure. Political and institutional changes that, accompanied by the democratic transition, have resulted in an increasingly robust system in which the electoral justice system has been in charge of providing legal security to all those who participate in democratic processes.

Palabras clave: Tribunal Electoral, transición democrática, cambio social, justicia electoral, transformación institucional.

Keywords: Electoral Tribunal, democratic transition, social change, electoral justice, institutional transformation.

I. Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha participado en los últimos procesos electorales; eso lo convierte en un actor importante de nuestra historia contemporánea.

Otro asunto distinto es saber si cuenta o no con legitimidad social; se entiende, de manera general, que es una institución jurisdiccional fundamental en el México democrático, y que su reconocimiento proviene en primera instancia de la ley, pero la ley por sí misma no garantiza el reconocimiento social de una institución. Éste es, en todo caso, un proceso histórico complejo que, como toda historia, tiene sus peculiaridades, disputas, éxitos y fracasos.

El caso mexicano es tan particular como cualquiera. A pesar de eso, y lejos del excepcionalismo que a veces pareciera dominar la conversación pública (esto o aquello sólo sucede en México), es cierto que el régimen político mexicano tuvo singularidades específicas, si se le compara con el resto de los regímenes políticos de Latinoamérica. Para los años ochenta el sistema político mexicano había logrado mantener la estabilidad política como ningún otro país de centro y sur América, donde el común denominador en la mayoría de estos países eran las dictaduras militares. A pesar de la inexistencia de competencia electoral real, nuestro país había evitado cambios inconstitucionales en el gobierno desde 1920.¹

No obstante, la democracia llegó tarde a nuestro país. A principios de los noventa, mientras en Latinoamérica y otras partes del mundo se vivía la tercera ola democratizadora, en México continuaba un largo proceso de cambio institucional, con sus avances y retrocesos.² A pesar de estos últimos, se logró mantener, aun en los momentos más complicados, la estabilidad política.³ Una de las demandas fundamentales (que es además un requisito *sine qua non* de todo régimen democrático) fue la construcción de instituciones electorales confiables y autónomas, ajenas a las lógicas del poder político, y preparadas para procesar las demandas de una sociedad en transformación.⁴

¹ Meyer, J., “La prolongada transición mexicana: ¿hacia dónde?”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 74, 1991, pp. 363-387.

² Zovatto, D., “El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 25, 2018, p. 1.

³ Woldenberg, J., *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

⁴ De la Vega, A. *et al.*, “Confianza en las instituciones políticas mexicanas: ¿capital social, valores culturales o desempeño?, La confianza en las instituciones”, *México en*

Podemos pensar en las instituciones, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un lugar, un espacio social que visibiliza el transcurso de los hechos históricos.

Este ensayo pretende mostrar las fortalezas y debilidades de la institucionalidad mexicana a través de un órgano jurisdiccional que ha transitado por complejos procesos democráticos y ha tenido que sortear la presión política, la mediática y la social para poder seguir siendo parte del sistema.

II. Las instituciones y el cambio político

En la contemporaneidad, la teoría jurídica y la política coinciden en la necesidad de la institucionalidad; por ejemplo, la corriente conocida como *neoinstitucionalismo* plantea que la historia social y política de los Estados puede explicarse a través del proceso mediante el cual los comportamientos que rigen las relaciones sociales adquieren estabilidad. Asimismo, que las instituciones regulan comportamientos para volverlos predecibles. De acuerdo con Douglas C. North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.⁵

Por su parte, Huntington sostiene que “El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran”.⁶ Las fuerzas sociales son variadas y de diversa índole. Pueden ser grupos religiosos, étnicos, económicos, etcétera.⁷ Esas fuerzas sociales, conforme las sociedades se vuelven más complejas, tienden a la diversidad, de ahí que en las sociedades contemporáneas se encuentren cada vez más, agrupaciones, colectivos y funciones especializadas y diferenciadas del resto.

perspectiva comparada, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010, pp. 63-99.

⁵ North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3,

⁶ Huntington, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Madrid, Paidós, 2015, p. 19.

⁷ *Idem*.

Entonces, se puede pensar que las instituciones son parte de un proceso histórico para definir pautas de comportamiento en las distintas esferas que componen a la sociedad. Naturalmente, una comunidad política⁸ que se complejiza encontrará también nuevos problemas entre las esferas o grupos sociales, cuyos intereses pueden ser divergentes. Una de las tareas del Estado es, justamente, conducir esos intereses hacia la causa común, que es la paz y la construcción de la cosa pública, algo que la teoría política ha discutido por cientos de años. Para lograrlo, se requiere de instituciones que puedan solventar esos conflictos. Una sociedad que se transforma requiere de instituciones igualmente dinámicas, lectoras del contexto social y de su tiempo. O, en todo caso, la adopción de nuevas instituciones. Esto implica también que la existencia de las instituciones no es propia de un determinado régimen político. En cambio, es el tipo de régimen político el que define el contenido de sus instituciones. Vale la pena analizar algunos conceptos básicos que permitan, al mismo tiempo, redondear la definición.

Siguiendo a Brachet-Márquez, es importante hacer una distinción conceptual entre Estado, gobierno y régimen. Mientras que el gobierno es un equipo político que dirige la administración pública de un país durante un periodo de tiempo, el Estado es el “conjunto de estructuras y mecanismos organizacionales que instrumentan el cuerpo de leyes generado por el proceso parlamentario-gubernamental”.⁹ Por su parte, un régimen político es un conjunto de reglas y procedimientos (formales e informales) que regulan el acceso y el ejercicio del poder político. Para el funcionamiento del Estado y la instrumentación de las políticas gubernamentales (ya sea la distribución de recursos, la planificación de políticas públicas y su instrumentación, etcétera), es necesario un conjunto de reglas y procedimientos que normen el acceso al poder. Esto significa también que existen instituciones políticas aun en regímenes no democráticos. No obstante, la construcción de un régimen democrático necesariamente significa la creación de instituciones democráticas.¹⁰

⁸ Utilizamos el término de Huntigton para diferenciar la comunidad política del Estado de naturaleza, especialmente, el teorizado por Thomas Hobbes. En éste, la ausencia de organización y de un soberano que imponga la ley con base en un acuerdo vinculante conduce al estado de naturaleza, la guerra de todos contra todos.

⁹ Brachet-Márquez, V., *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, p. 11.

¹⁰ Peters, B. G., *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Edward Elgar Publishing, 2019.

Que un régimen político se transforme y adopte un sistema institucional democrático implica una reorganización del poder.¹¹ Es parte de un proceso de transformación, conocido en la ciencia política como transición democrática. La finalidad de adoptar un régimen democrático estriba en la creación de instituciones democráticas que garanticen un mínimo de derechos que permitan el control en el ejercicio del poder público, así como el acceso al mismo. Esto último se refiere a la existencia de partidos políticos que puedan competir dentro de los procesos electorales y que tengan posibilidades reales de acceder al poder.¹²

Como puede deducirse, la adopción de un régimen democrático es un proceso histórico. Si bien no puede establecerse una teoría general en el sentido de ley universal de la democratización, sí puede afirmarse que muchas transiciones democráticas vivieron (o han vivido) un proceso previo de liberalización. Fue el caso de México, a lo que volveremos más adelante.

La liberalización política implica que, gradualmente, la élite en el poder echa a andar una serie de reformas controladas como respuesta a una crisis social o política que pone en riesgo la estabilidad o supervivencia del régimen (liberalización política).¹³ Como un régimen autoritario limita la participación política y restringe la pluralidad social, las reformas liberalizadoras flexibilizan esas reglas en una dirección aparentemente democrática, reconocen la participación de otros actores —aunque no de todos— y se continúa restringiendo su acceso a ciertas posiciones de poder.

Pero, normalmente, la liberalización culmina con la democratización del régimen. A diferencia del primero, la construcción de un régimen democrático implica que las instituciones jurídico-políticas garanticen derechos de participación política a todos los actores sociales legítimos. Es decir, aquellos que reconozcan la existencia de las leyes y procedimientos. En otras palabras, que acepten las reglas del juego. Y es que en una democracia también pueden existir actores ilegítimos (como un gru-

¹¹ Cárdenas, J., “La construcción de la institucionalidad democrática”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 591, abril-mayo de 2000, pp. 20-24, disponible en: <https://f002.backblazeb2.com/file/rum-storage/bf336858-d761-444d-8f11-5286420796c0.pdf> (consultada el 24 de julio de 2019).

¹² Haro, F. A., “Transición democrática y reformas electorales en México”, *Investigación Científica*, 13(2), 2020, pp. 5-5.

¹³ Cansino, César, “Liberalización”, *Democratización y liberalización*, México, Instituto Federal Electoral, 2001. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/509/5.pdf>.

po armado). La participación política y el acceso al poder se reconocen y garantizan mediante la ley y las instituciones dedicadas a su aplicación, observancia y eficacia.

III. México y sus instituciones en el siglo XX

Después del periodo revolucionario, era importante adoptar formas políticas (instituciones) que garantizaran la estabilidad política. El Estado surgido después de la revolución nació alrededor de 1920, conformado por los grupos del proceso revolucionario.¹⁴ No fue un Estado democrático, sino autoritario, aunque nacionalista y con alta legitimidad popular. Más importante aún, logró la anhelada y necesaria estabilidad. Sin embargo, ciertos acontecimientos mostraron la fragilidad del Estado y del régimen. Luego del asesinato de Obregón y tras algunas rebeliones electorales, la necesidad de contar con una institución política que permitiera dar cierta seguridad respecto a los procesos electorales, el acceso al poder y la canalización de las demandas sociales se hacía evidente. Surgió así el Partido Nacional Revolucionario.¹⁵ Con ello se inauguró una etapa no democrática, pero sí de crecimiento económico y estabilidad política, que duraría hasta 1968.

El México de las décadas de 1940 a 1970 observó un proceso acelerado de desarrollo. Esta aceleración produjo cambios sociales notables, específicamente el crecimiento de la clase media urbana. No obstante, las estructuras políticas permanecieron casi inalteradas.¹⁶ En el terreno electoral, la oposición, conformada por partidos prácticamente testimoniales —aunque Acción Nacional lograba simpatías crecientes entre las clases medias conservadoras— terminaban por legitimar la hegemonía del PRI, ya que el régimen daba la apariencia de pluralidad. En los hechos, existía un sistema de partidos políticos; sin embargo, la competencia electoral era nula.

De acuerdo con Sartori, un sistema de partidos es un requisito necesario, mas no suficiente para la existencia de un régimen democrático. Los sistemas de partidos pueden ser competitivos y no competitivos. Los primeros garantizan que haya competencia electoral; en otras palabras, las reglas y leyes permiten el acceso al poder de cualquiera de los partidos

¹⁴ Aboites, L., “El último tramo, 1929-2000”, en Escalante, P. *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2007.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Meyer, J., *op. cit.*, pp. 363-387.

en un sistema electoral.¹⁷ Por su parte, en los sistemas no competitivos el marco jurídico no garantiza una competencia en igualdad de circunstancias entre los partidos. La existencia de partidos políticos en México daba la apariencia de pluralidad —aunque no estaba garantizada la participación política de todos los actores, en especial, partidos de izquierda—.¹⁸ Sin embargo, el diseño de las reglas e instituciones impedía el acceso de otro partido al poder que no fuera el PRI. Por lo tanto, se trataba de un sistema de partido hegemónico, según la tipología del estudioso italiano, cuya consolidación “fue consecuencia de una serie de reformas legales que garantizaran elecciones no competitivas y, con ello, la predominancia del partido oficial”.¹⁹

El antecedente más importante para el sistema electoral inclusivo fue la reforma de 1953, que reconoció el derecho al voto de las mujeres. Posteriormente, el régimen mostró signos de desgaste por los conflictos estudiantiles y la represión estatal en 1968 y 1971. El crecimiento de las clases medias que demandaban participación y derechos políticos obligó a una gran reforma político-electoral en 1976, que significó el inicio de la liberalización política. No es casualidad. Según Huntington, los cambios sociales que produce la modernización, que incluyen el bienestar económico, acceso a educación y acceso a la información, impactan en la manera en que se concibe al quehacer político, por lo que los fundamentos de la autoridad son cuestionados y, por lo tanto, surgen problemas de legitimidad. Por lo tanto, se vuelve necesario crear nuevas instituciones que respondan a esas demandas sociales.²⁰

La reforma política abrió nuevos espacios de participación; incluso a partidos políticos que habían estado proscritos. La promulgación de la Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Político-Electorales (LOPPE) estableció también un procedimiento de apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los partidos podían acudir al máximo tribunal para que se pronunciara sobre los actos de los colegios electorales. En última instancia, éstos decidían si aceptaban o no la de-

¹⁷ Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1987.

¹⁸ Meyer, J. *op. cit.*, pp. 363-387.

¹⁹ Berruecos, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under new Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 4, noviembre de 2003, pp. 801-825.

²⁰ Huntington, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Madrid, Paidós, 2015, p. 19.

claración de la Corte.²¹ Los cambios fueron propios de un sistema en liberalización, por lo que el Poder Ejecutivo (el presidente de la República) mantuvo el control en la organización de las elecciones.²²

Particularmente importante fueron las reformas que ampliaron el sistema de partidos y su participación en el Congreso. A partir de entonces, surgía, para las elecciones de diputados, un sistema mixto, 300 legisladores serían elegidos directamente por el voto en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa y cien mediante un sistema de representación proporcional, o sea, se les elegiría de manera indirecta. Las reformas de 1986 y 1989 aumentaron el número de diputados de representación proporcional a 150 y 200, respectivamente.

Sin embargo, la liberalización mostró su ineficiencia en la década siguiente. El régimen acudió al fraude electoral para no reconocer las victorias de la oposición, lo cual generó descontento en diversos sectores sociales. Derivado de la cual se decidió dar continuidad a la reforma política.²³

La competencia electoral naciente y limitada hacía necesaria la creación de una institución que pudiera resolver, por medio del derecho, las controversias que surgieran con motivo de los procesos electorales. Luego de las protestas por presunto fraude electoral en 1986, al año siguiente se creó un nuevo Código Electoral. Con éste, desapareció el recurso de apelación ante la Corte. En su lugar, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su competencia, sin embargo, era limitada. A pesar de sus facultades para anular elecciones, las resoluciones del Tribunal en este sentido podían ser revocadas por el Colegio Electoral, contra lo que no existía recurso jurídico alguno. A pesar de las limitaciones —sostiene Berruecos—²⁴ la creación del TCE sentó algunos precedentes relevantes para los subsecuentes órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral. Por un lado, la autonomía relativa (administrativa) con que gozaba el tribunal para resolver los recursos de apelación e inconformidad; además, adoptaba un proceso de designación de los magistrados formalmente independiente de la intervención presidencial.

²¹ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

²² Castillo, J., “Democracia e instituciones electorales”, en Gutiérrez *et al.*, *Retos teóricos e históricos de la democracia en México*, disponible en: <http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/page.xhtml;jsessionid=a3f0ac05e3fc99b303a8fcac41a8?pageId=994&categoryId=112> (consultado el 24 de julio de 2019).

²³ López, C., “Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 39, núm. 156, 1994.

²⁴ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

Así, la propuesta era elaborada por los partidos políticos, y era entregada posteriormente al presidente de la Cámara de Diputados. Éste turnaba las propuestas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, donde se elaboraba un dictamen que, de ser aprobado, pasaba al pleno. Una vez aprobado, se turnaba al Senado. Otro precedente importante fue la apertura de la judicialización de la política que, aunque no se limita a los procesos electorales, los incluye.

Se habla de judicialización de la política cuando órganos especializados e imparciales resuelven controversias de conformidad con la ley e independientes de la coyuntura política. Tener un modelo de justicia electoral tiene sus riesgos. El carácter litigioso puede suscitar una falsa idea de legitimación o deslegitimación de decisiones colectivas. Además, de acuerdo son Sieder, Schjolden y Angell, la judicialización de la política no necesariamente se traduce en el aumento del grado de predictibilidad de una decisión jurídica ni en un automático Estado de derecho sólido. No obstante, para Nava, “siempre será mejor tener un modelo de justicia electoral y un sistema de medios de impugnación, por perfectibles que sean, a no contar con ellos”.²⁵

En efecto, la judicialización de la política es parte del proceso de construcción de un cuerpo institucional que responda a las demandas sociales. El contar con un sistema judicial no garantiza que los resultados sean justos todo el tiempo, pero si ese sistema judicial se ajusta a la realidad constantemente, la justicia será cada vez más accesible y se convertirá en un referente para las aspiraciones institucionales.

En el plano procesal, tanto el Código Electoral como el Tribunal de lo Contencioso resultaron importantes para la confección de un nuevo régimen electoral. Además de la precisión respecto a la organización de las elecciones a cargo del gobierno, se establecieron medios de impugnación que garantizaran que los órganos electorales resolvieran conforme a la ley. Se estableció, además, el recurso de queja, que permitía la anulación de una o varias casillas en algún distrito electoral. La anulación, desde luego, estaba sujeta a causales específicas y señaladas en la propia ley.

Sin embargo, un proceso de cambio implica también la resistencia de las fuerzas políticas y económicas que han construido el régimen político. Por lo tanto, subsisten formas de control y coacción, aunque cada vez sean más difíciles de sostenerse. El sistema político de los años ochenta no se

²⁵ Nava, S., “La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2016”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, p. 517.

encontraba aún preparado para la alternancia; es decir, las instituciones existentes no concebían la posibilidad (ni tenían como procesarla) de la victoria electoral de un partido distinto al PRI. La controvertida victoria de Salinas de Gortari en las elecciones de 1988, al mismo tiempo que debilitaron la ya de por sí maltrecha legitimidad del régimen, aumentaron la necesidad de reforma a las instituciones, en especial las electorales.

La demanda social por elecciones limpias, ciertas, y la organización imparcial de las mismas, así como la posibilidad de controvertir los resultados, hicieron que en los años noventa la transformación fuera aún más acelerada. En 1990 se reformó la Constitución, luego de una serie de foros organizados por la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados. Entre los resultados más concretos de las demandas que se plantearon fue la creación de dos instituciones, que a la postre se revelarían torales para el cambio democrático. El primero, el Instituto Federal Electoral (IFE), que quedaría a cargo de la organización de las elecciones. El segundo, de carácter jurisdiccional, se denominó Tribunal Federal Electoral (Trife). A éste le correspondería resolver las apelaciones y resolver cuestiones de constitucionalidad en materia electoral; igualmente, se le dotó del poder para sancionar a los partidos que incumplieran sus resoluciones. A pesar de los avances, persistía cierto diseño legal que no garantizaba necesariamente su independencia, y que minaba su poder en el proceso electoral. Por un lado, los jueces se elegían a propuesta del presidente; por otro, el Colegio Electoral, conservaba la última palabra, pues podía anular las resoluciones del Tribunal —por mayoría calificada—. ²⁶

Previo a las elecciones de 1994, las leyes electorales fueron reformadas nuevamente para perfeccionar las competencias y posibilidades de actuación del IFE y Trife; con ello, se buscaba garantizar la equidad en la contienda presidencial. El Tribunal se convertiría así en la máxima autoridad en justicia electoral; para ello, se le dotó de competencia para resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones electorales que formularan los partidos. ²⁷

Una vez pasadas las elecciones, se negoció nuevamente una reforma. En ésta, se robusteció la autonomía del Instituto Federal Electoral, mediante la remoción del secretario de Gobernación del Consejo. Para remplazar al Tribunal Federal Electoral, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además de integrar al Tribunal al Poder Judicial de la Federación como la máxima autoridad en la materia, se

²⁶ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

²⁷ Nava, S., *op. cit.*

creó una Sala Superior, y en cada una de las cinco regiones electorales se estableció una sala. El nombramiento de los magistrados quedaría a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que elaboraría una propuesta para ser ratificada por el Senado por mayoría calificada. Dentro de sus facultades, el Tribunal debía realizar el cómputo final de la elección presidencial; asimismo, resolver las controversias en materia electoral, incluso aquellas en donde los ciudadanos demandaran el respeto de sus derechos político-electorales.²⁸

IV. La transición democrática

Un régimen democrático está incompleto si su aparato institucional no es capaz de garantizar, de manera pacífica e institucional, la transición; es decir, el cambio electoral en el ejercicio del poder. Las definiciones de la democracia son variadas y escapan a las pretensiones del presente ensayo. Sin embargo, analizaremos los cambios hasta ahora relatados con base en una definición del politólogo Seymour Lipset. La ventaja de su definición es que considera aspectos más allá del juego electoral. Es decir, no se circunscribe a una definición meramente procedimental.

Según Lipset,

En una sociedad compleja, la democracia es un sistema político que, de forma regular y constitucional, proporciona oportunidades para cambiar a los gobernantes. Es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de las decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, que permite que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político.²⁹

La definición supone la preexistencia de una comunidad política organizada y plural, cuyo sistema institucional permite que distintos actores políticos participen en el juego electoral. De esto se deriva un sistema de reglas para garantizar la disputa pacífica del poder. De tal manera, quienes quieran disputarlo deben reconocer las reglas del juego que deberán aplicarse igual a todos los contendientes. Hasta entonces, como se ha visto, si bien se habían modificado leyes y creado instituciones para resolver

²⁸ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

²⁹ Lipset, S., “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Batlle, A. (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 115.

algunos conflictos, el poder político no había dejado de concentrarse en el partido heredero del Partido Nacional Revolucionario.

Antes del proceso federal de 1997, cuando se renovarían la Cámara de Diputados, se planteó una nueva reforma. La reforma electoral de 1996 fue la más profunda hasta entonces. Además de las reformas en la composición del Congreso, respecto a los partidos políticos, la mejora en las condiciones de equidad en la contienda política electoral y las posibilidades para formar coaliciones electorales, en materia de justicia electoral, entre otras, se incorporó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de máxima autoridad en materia electoral. Conjuntamente, se estableció un sistema de medios de impugnación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación fue facultada para resolver las acciones de inconstitucionalidad que pudieran surgir con leyes electorales promulgadas. Además, la calificación de las elecciones pasó a manos del Tribunal Electoral, que debía, a través de la Sala Superior, entregar la constancia de mayoría para la elección presidencial. La Cámara de Diputados sólo conservó la expedición del bando solemne.³⁰

Igualmente, se reformó el régimen jurídico del Distrito Federal, por lo que se introdujeron las elecciones democráticas como instrumento para designar al Jefe de Gobierno, hasta entonces facultad del presidente de la República; esa reforma resultó fundamental para la alternancia de 2000.

En las elecciones de 1997, el Partido Revolucionario Institucional perdió, por primera vez desde su fundación, la mayoría en el Congreso federal; asimismo, la capital de la República, que por primera vez celebró elecciones, pasó a manos de la oposición. El sistema de partido hegemónico se transformó. De un sistema no competitivo se convirtió a partir de entonces en un sistema competitivo.

Un sistema democrático, retomando a Lipstet (1992), surge como producto del desarrollo económico y de la construcción de instituciones políticas que garanticen los procesos de acceso al poder. En esencia, estos procesos e instituciones garantizan no sólo la existencia de un sistema de reglas ciertas, sino que dotan de legitimidad a los resultados de las decisiones colectivas. En otras palabras, garantizan que las decisiones de la mayoría sean respetadas y también que las minorías puedan construir una plataforma política competitiva y que pueda acceder al poder mediante el voto.

³⁰ Nava, S., *op. cit.*

La transición mexicana tiene peculiaridades, que vale la pena señalar: en principio, se trata de una transición sustitutiva, la institucionalidad no fue modificada, sino compaginada; la revolución inconclusa, que en su momento era una especie de modernización, continuó latente en la idea de transición, y ahora, en la de transformación. Laura Valencia la llama la “transición prolongada”³¹ “...se produce más que una liberalización y posterior democratización, una descompresión autoritaria cuya apertura se da a través de la celebración de elecciones, siempre de manera controlada”.³² Se trata de un largo proceso de construcción de la democracia, un cambio sin cambios. Las transformaciones político-institucionales se dan a través de una “transición votada”,³³ a través del sistema electoral y de partidos. Los cambios institucionales se dan bajo el liderazgo del partido en el poder y aquello que la oposición pueda lograr en el pequeño espacio de negociación que le queda.

V. Justicia electoral y seguridad jurídica

Los acuerdos políticos persiguen la construcción de instituciones que buscan la estabilidad política; es decir, la convivencia pacífica entre los grupos sociales. Un arreglo democrático surge como respuesta a la transformación social; sin embargo, una vez que se han construido instituciones democráticas, el desafío es consolidarlas. Por lo tanto, el sistema institucional necesita de la eficacia y la legitimidad. Un sistema político eficaz es aquel que, de acuerdo con Lipset,³⁴ cumpla con las funciones básicas del gobierno y pueda mediar entre los posibles antagonismos de grupos, así como mantener dentro del marco de la ley a aquellos grupos que pudieran significar un riesgo para la comunidad política.

Se trata de una idea similar a la eficacia de la ley. La ley eficaz es la que se cumple. En tal sentido, los sistemas políticos eficaces cuentan con instituciones que garantizan que los procesos democráticos se respeten, y quienes forman parte de las decisiones electorales se mantengan al margen de los intereses de cualquier grupo. Además, la seguridad jurídica electoral juega un papel toral en este respecto. En la lucha por el poder es

³¹ Valencia, L., “Institucionalización del Congreso Federal mexicano. Transición democrática y cambio organizacional”, *Argumentos*, Brasil, vol. 17, núm. 2, 2020, p. 219.

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*, p. 239.

³⁴ Lipset, S., “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Batlle, A. (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 215.

posible que puedan presentarse alteraciones o intentos de alteración de la voluntad popular. La existencia de los órganos jurisdiccionales especializados dota de seguridad a todos los actores políticos de que pueden acudir a éstos para acceder a la justicia, y que los mismos resolverán con criterios ciertos y apegados a la justicia.

En México, los cargos públicos que están sujetos a la voluntad popular son los poderes Ejecutivo y Legislativo. Todos ellos están sujetos por las leyes electorales y acotados temporalmente en el ejercicio de su cargo. El Poder Judicial, a diferencia de otros sistemas políticos, se encuentra fuera de la disputa electoral, aunque es un pilar fundamental para la democracia. Lo mismo sucede con las autoridades electorales.

CUADRO 1
AUTORIDADES ELECTAS

Cargo	Nivel	Temporalidad	Tipo de elección
Presidente de la República	Federal	6 años	Directa
Gobernadores Jefe de Gobierno, CDMX	Estatal	6 años	Directa
Presidente municipal (alcalde, CDMX)	Municipal	3 años	Directa
Diputados Senadores	Federal	3 años 6 años	Mixta
Diputados locales	Estatal	3 años	Mixta
Regidores	Municipal	3 años	Mixta

En el mismo sentido, Lipset³⁵ se refiere a la legitimidad como un requisito para la subsistencia de un régimen democrático. Un sistema político³⁶ es legítimo en la medida en que la comunidad política mantenga un consenso respecto a que las instituciones y los procedimientos existentes, el arreglo político que define a una nación, es el más apropiado. Desde luego, en la medida en que las demandas sociales se procesen adecuadamente por ese arreglo político, éste gozará de mayor legitimidad.

³⁵ Lipset, S., *op. cit.*

³⁶ A diferencia del régimen político, que definimos en la primera sección, un sistema político abarca no sólo las relaciones entre las fuerzas políticas, sino que también se compone del conjunto institucional y relacional de instituciones, partidos, grupos de la sociedad, gobierno y su organización. El sistema político es el conjunto de las instituciones políticas.

Asimismo, la legitimidad es, según Lipset,³⁷ la forma en que se afronta el acceso al poder político. Por su parte, Penagos sostiene que

para la vigencia del sistema democrático es indispensable la justicia electoral, que comprende los medios de impugnación previstos en el orden jurídico, cuya finalidad es la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos; asegurar el correcto desarrollo de los procesos electorales; la autonomía e independencia de las autoridades de esa naturaleza y la preservación de los principios y valores democráticos.³⁸

CUADRO 2
AUTORIDADES ELECTORALES

<i>Nombre</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Función</i>
Instituto Nacional Electoral	Órgano constitucional autónomo	Administrativa. Organiza, realiza y califica las elecciones federales, excepto por la calificación de la elección de presidente de la República
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Poder Judicial de la Federación	Jurisdiccional. Su tarea es garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral, y calificar la elección de presidente de la República
Suprema Corte de Justicia de la Nación	Poder Judicial de la Federación	Resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral
Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales	Fiscalía General de la República	Investigar los delitos que se cometen en materia electoral

VI. Conclusiones: el largo recorrido de las instituciones electorales y su transformación

Como planteamos en la “Introducción”, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un espacio que está construido por la historia de la democratización en México. Las instituciones políticas en Méxi-

³⁷ *Idem.*

³⁸ Penagos, P., “La justicia electoral en la consolidación democrática de México”, en Alvarado, A. (ed.) *México. Democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, El Colegio de México, 2013, p. 128.

co se han transformado de manera acelerada en los últimos tiempos. Como se vio a lo largo del texto, las primeras décadas luego del triunfo del grupo revolucionario supusieron la construcción de un arreglo político, que luego de consolidarse se transformó poco.

El Estado que nació luego de la Revolución mexicana logró la estabilidad política requerida por medio de la construcción de instituciones que concentraron el poder alrededor de un partido político. Éste permitió que la disputa política se encauzara por medios electorales, pero al mismo tiempo adoptó un diseño e instituciones legítimas, aunque no democráticas.

Como producto del desarrollo económico, en las décadas de los sesenta y setenta surgieron demandas sociales que las instituciones existentes no tenían la capacidad de procesar. En algunas ocasiones, como en el movimiento estudiantil de 1968, la falta de acuerdos políticos estables para la intermediación entre fuerzas políticas emergentes y el régimen político culminaron en violencia estatal. Como consecuencia de eso, comenzó un proceso de liberalización política, que supuso la apertura a otras expresiones políticas.

Esos cambios se revelaron insuficientes pronto. La sociedad mexicana se transformaba rápidamente, por lo que cada vez más se adoptaron distintas reformas y se crearon algunas instituciones especializadas, aunque limitadas en facultades y competencias, para resolver las crecientes demandas por participación justa en la contienda política.

Las sucesivas reformas electorales redefinieron las reglas del juego político. En éstas, la judicialización de la política se tornó cada vez más relevante para la construcción de legitimidad. En ese desvelo, nació el Tribunal del Poder Judicial de la Federación, heredero de instituciones previas, que aunque sin las mismas atribuciones y en un contexto histórico igualmente dinámico, sentaron bases para la consecución de la justicia electoral.

Por último, cabe mencionar que nuestra democracia es considerada aún joven; en proporción, en nuestra historia independiente es poco el tiempo que llevamos con instituciones democráticas encargadas de velar por los derechos político-electorales; incluso, es poco el tiempo que llevamos considerando derechos a nuestras prerrogativas político-electorales. Podría decirse que seguimos ensayando; de cuatro elecciones han resultado tres procesos de alternancia; de alguna manera, el sistema funciona, aunque los retos sean mayúsculos, sobre todo en las relaciones instituciones y sociedad; pero hay indicios de avance; el poder del voto y del votante es latente, a pesar de una cultura popular electoral muy ligada

a la idea del fraude. La última elección dio prueba de que hay un sector importante de la sociedad que puede participar activamente en la esfera política; la institucionalidad parece discursivamente algo endeble, pero en los hechos, la historia reciente demostraría que no es así del todo; sin embargo, es corroborable de manera empírica que aún hay mucha confusión por parte de la sociedad sobre lo que hace y determina el Tribunal Electoral y, por tanto, su papel específico en los procesos electorales, y eso supone un reto importante que hay que materializar lo antes lo posible.

VII. Bibliografía

- ABOITES, L., “El último tramo, 1929-2000”, en ESCALANTE, P. *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2007.
- ANSOLABEHÉRE, K., “Boomerang y resistencia. Uso del SIDH para la democratización del régimen político”, en BECERRA, R. y GAMA, L., *Derechos políticos y democracia en México. Reflexiones en torno al caso 10.180*, México, CIDH, 2014.
- BRACHET-MÁRQUEZ, V., *El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996.
- BERRUÉCOS, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 4, noviembre de 2003.
- CANSINO, César, “Liberalización”, *Democratización y liberalización*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/509/5.pdf>.
- CÁRDENAS, J., “La construcción de la institucionalidad democrática”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 591, abril de 2000, disponible en: <https://f002.backblazeb2.com/file/rum-storage/bf336858-d761-444d-8f11-5286420796c0.pdf>.
- CASTILLO, J., “Democracia e instituciones electorales”, en GUTIÉRREZ, P. *et al.*, *Retos teóricos e históricos de la democracia en México*, disponible en: <http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/page.xhtml;jsessionid=a3f0ac05e3fc99b303a8fcac41a8?pageId=994&categoryId=112>.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, A. *et al.*, “Confianza en las instituciones políticas mexicanas: ¿capital social, valores culturales o desempeño?”, *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010.
- HARO, F. A., “Transición democrática y reformas electorales en México”, *Investigación Científica*, 13(2), 2020.

- HUNTINGTON, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Madrid, Paidós, 2015.
- LIPSET, S., “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en BATLLE, A. (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- LÓPEZ, C., “Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 39, núm. 156, 1994.
- MEYER, J., “La prolongada transición mexicana: ¿hacia dónde?”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 74, 1991.
- NAVA, S., “La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2016”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.
- PATIÑO, J., *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1833-nuevo-derecho-electoral-mexicano-2006-8a-ed>.
- PENAGOS, P., “La justicia electoral en la consolidación democrática de México”, en ALVARADO, A. (ed.), *México. Democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, El Colegio de México, 2013.
- PETERS, B. G., *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Edward Elgar Publishing, 2019.
- SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1987.
- SIEDER, R. et al., *The Judicialization of Politics in Latin America*, Plagrave, MacMillan, 2009.
- VALENCIA, L., “Institucionalización del Congreso Federal Mexicano. Transición democrática y cambio organizacional”, *Argumentos*, Brasil, 17(2), 2020.
- WOLDENBERG, J., *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- ZOVATTO, D., “El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 25, 2018.