



Nuevo diseño institucional para la justicia electoral en las entidades federativas mexicanas*

I. Introducción

Una de las características del derecho constitucional mexicano es la reproducción de las instituciones federales en el ámbito local. Me explico. Ha sido una constante que las modificaciones al texto constitucional federal se lleven a las constituciones locales. En pocas palabras, pareciera que en las entidades federativas nos ha faltado imaginación para darle mayor dinamismo a las instituciones propias y adoptadas. Numerosos autores del derecho constitucional local o estadual han dado cuenta de este fenómeno.

En el presente trabajo, voy a ocuparme de la institución de la justicia electoral en las entidades federativas. Trataré de exponer, de manera breve, algunas de las consideraciones que fundamentan la propuesta de incorporar los tribunales electorales locales dentro de la organización judicial local, propuesta que rompe con el desarrollo institucional que han experimentado los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, salvo contadas excepciones.

Se trata de una propuesta especialmente provocadora si se mira la experiencia reciente de Chiapas, donde los órganos electorales aumentaron a cuatro, creando con ello, desde mi perspectiva, una anomalía funcional que poco coadyuva con el proceso de democratización que viven las entidades federativas mexicanas, y que termina por desgastar el concepto de democracia frente a una ciudadanía que cada vez resulta más participativa en los procesos sociales y más alejada de las urnas comiciales.

Adelanto mi opinión en el sentido de que la única función estatal en materia electoral que amerita la existencia de un órgano constitucional autónomo, en las entidades federativas, es la que se refiere a la organización y vigilancia de las

* Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional y I Internacional de Estudios Electorales, celebrados del 26 al 28 de octubre de 2005, en Querétaro, Qro. Tema II: Justicia y tribunales electorales. Mesa 11: Problemas de interpretación y aplicación del Derecho Electoral. Apareció publicada en *Lex. Difusión y análisis*, no. 126, diciembre 2005.

David Cienfuegos Salgado

elecciones; tarea ésta que ha sido atribuida a los consejos e institutos electorales locales.

Se trata de una idea que ha sido expuesta en diversos momentos, y que vale la pena retomar en aras de discutir el mejoramiento del diseño institucional de las entidades federativas, de frente, sobre todo, a la creciente demanda ciudadana de contar con instituciones eficientes. A lo largo de este trabajo iré esbozando algunas ideas que sirven a tal argumentación. A pesar de todo lo anterior, y quizás porque veo este evento como una oportunidad de diálogo y de descubrimiento, lo que contiene en mayor número esta ponencia no son sino las dudas y las inquietudes que espero hagan suyas.

II. Surgimiento de la justicia electoral actual

A lo largo de la historia del Estado mexicano encontramos diversos sistemas electorales. Cada uno de ellos establecía mecanismos para la solución de controversias que hoy no dudaríamos en considerar como de carácter electoral. El modelo que actualmente tenemos surge en 1996, por reforma, principalmente, al artículo 99 de la Constitución federal.

La reforma de 1996, entre otros rubros, viene a redimensionar la justicia electoral. Como se advertía en la exposición de motivos la pretensión era consolidar el sistema de justicia electoral “como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho”. La iniciativa enfatiza que las reformas se dirigieron al establecimiento de mecanismos que permitieran “que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos político-electORALES de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial”. La reforma no se agota ahí, además se incorporó al Poder Judicial de la Federación un Tribunal Electoral [TEPJF] con un régimen orgánico *sui generis*, a la vez que se delimitaron las competencias entre este órgano y la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]; también se reconoció legitimación a los partidos políticos para impugnar leyes electorales ante la SCJN; se estableció que las leyes electorales no son susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en que se aplican o dentro de los noventa días previos a su inicio, lo que permite su impugnación, resolución y, en su caso, corrección antes

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

que inicien los procesos respectivos. Por último, la reforma estableció un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

En suma, lo que conviene resaltar es que la reforma de 1996 estableció un sistema de medios de impugnación que tienden a garantizar el ejercicio de los derechos políticos y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales por los institutos políticos.

El contenido de la reforma federal pronto empezó a llevarse a las entidades federativas. En los años finales de la década de los noventa el panorama institucional local tuvo como constante la aparición de órganos de justicia electoral con variadas características, pero sin apartarse en exceso del modelo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Precisamente esta circunstancia es motivo de análisis en este trabajo, puesto que el derecho constitucional local al empezar a cobrar importancia debe consolidarse mediante la elaboración de propuestas que vengan a enriquecer la vida institucional y jurídica de las entidades federativas.

Previo a la exposición de la propuesta deben responderse algunas cuestiones que constituyen contestación a los argumentos esgrimidos por quienes consideran que los órganos de justicia electoral por su carácter de tribunales especializados deben ser permanentes, con un carácter similar al de órganos constitucionales autónomos y, por tanto, fuera de la órbita orgánica del poder judicial (o de cualquier otro).

III. La especialización de los tribunales electorales

La justicia electoral es una institución relativamente nueva, como muchas otras. En términos generales puede definirse como una función estatal cuyo contenido es el de conocer y resolver aquellas controversias de la materia electoral que afectan derechos y obligaciones de ciudadanos, partidos políticos, órganos electorales y/o agrupaciones políticas. El reconocimiento de esta especialización sirve para justificar la existencia de un órgano jurisdiccional especializado. Estamos de acuerdo, se requiere de juzgadores avezados en la materia electoral que estén a la altura de las circunstancias para dar solución a los litigios llevados a su conocimiento. Pero ese mismo argumento no puede servir para explicar la necesidad de su permanencia.

Si consideramos la exigencia de especialización como mecanismo tutelar o garantista para que los litigios tengan un adecuado tratamiento y, consecuentemente, una adecuada resolución, o, en otras palabras, considerando

David Cienfuegos Salgado

que la especialización es un requisito básico para garantizar el derecho de tutela jurisdiccional, nos encontramos entonces que la existencia de tribunales mixtos, es decir, aquellos que conocen de dos o más materias, y por tanto no especializados, vulnera tal derecho a la tutela jurisdiccional. Si pensamos así, entonces llegaríamos a la conclusión que los juzgados mixtos que conocen de litigios civiles, familiares, penales y mercantiles por igual, serían prácticamente inconstitucionales, e igual sucedería con los juzgados de Distrito o tribunales de Circuito que no son especializados. Pero... ¡vayamos más allá!, nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conoce de prácticamente todas las materias y procedimientos: civil, penal, administrativo, mercantil, militar, agrario, laboral, etcétera, ¿qué garantía ofrece de que nuestros litigios tengan una adecuada resolución?

Véase pues que la especialización no puede servir para justificar la permanencia de los tribunales electorales como tampoco para explicar su separación absoluta del Poder Judicial, ni tampoco el exclusivo conocimiento de la materia electoral. Dicho sea de paso, a los tribunales electorales les toca conocer también de la materia laboral-burocrática y del derecho administrativo sancionador electoral en segunda instancia, ¿no?

IV. Los tribunales electorales y la separación de poderes

El ejercicio del poder público se realiza atendiendo a funciones específicas que corresponden al constructo denominado Estado. Cada función se otorga en términos generales, a un determinado órgano estatal. Así, la función estatal es la medida para explicar la existencia de los órganos del poder público. Sobre el tema existen abundantes aproximaciones, yo cito únicamente el trabajo de Jaime Cárdenas Gracia, “Remover los dogmas”, que viene a dar nueva perspectiva al tema de la teoría tripartita de división del poder público.¹

Las funciones tradicionales se identificaron con la producción de normas jurídicas o función legislativa; la administración pública o función ejecutiva, y la resolución de conflictos o función judicial. Esta división tripartita se encuentra en todos los textos constitucionales mexicanos. Al lado de cada uno de los órganos encargados de tales funciones, se han ido incorporando otros órganos que desarrollan funciones estatales específicas. Tal es el caso del Banco de México, encargado de la política monetaria; el Instituto Federal Electoral encargado de la organización de las elecciones; la Comisión Nacional de los

¹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones constitucionales*, México, D. F., no. 6, 2002; también apareció en *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, D. F., no. 2, 2004.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

Derechos Humanos, encargada de la promoción y protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Como el mismo Jaime Cárdenas señaló en su obra *Una Constitución para la democracia*,² es posible encontrar otros órganos, entre ellos un tribunal constitucional, una contraloría o tribunal de cuentas; el propio Ministerio Público, un órgano para la información, un órgano técnico para el federalismo y un órgano para los medios de comunicación. Algunos autores consideran que una procuraduría ambiental también podría incorporarse como órgano constitucional autónomo.

En el caso de los tribunales electorales, su reconocimiento como órgano constitucional autónomo parte de la consideración de que la justicia electoral es algo distinto de la administración de justicia. Este tema ha sido muy debatido en nuestro país, especialmente si se advierte que hay una proliferación de órganos jurisdiccionales. Veamos a nivel federal, a la par de la jurisdicción ordinaria (penal y civil), el Poder Judicial de la Federación conoce de amparo. Además, hay tribunales administrativos, laborales-burocráticos, militares y agrarios. Ahora bien, hay que recordar que el TEPJF se encuentra adscrito al Poder Judicial de la Federación como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado” en términos del artículo 99 de la Constitución federal.

V. La carga de trabajo

Uno de los puntos más sensibles, tratándose de la permanencia de los órganos de justicia electoral, es el relativo a las cargas de trabajo o tiempo efectivo en que se desarrollan las funciones esenciales de tales órganos. Las estadísticas muestran que durante los períodos entre procesos electorales, la labor de tales órganos jurisdiccionales se reduce prácticamente a la total inactividad. Estamos en presencia, así, de un cuerpo profesionalizado o especializado, si se prefiere, con un alto costo económico que prácticamente no hace nada. Se les paga por no trabajar, por esperar el siguiente proceso electoral, para ver qué se puede hacer. Y el colmo, hágase lo que se haga, y sobre todo si se hace mal, allá lo resolverá el TEPJF.

Se entiende que exista un TEPJF, puesto que no sólo conoce de los asuntos derivados de los procesos electorales federales, sino que conoce de los diversos juicios y procedimientos que arriban a la sede jurisdiccional para revisar las

² Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México: UNAM, 2000.

David Cienfuegos Salgado

resoluciones dictadas por los órganos electorales locales, tanto administrativos como jurisdiccionales. Baste señalar y comparar las cargas de trabajo entre los tribunales locales y el TEPJF para advertir la diferencia. En este sentido, es conveniente mencionar que la labor del TEPJF como órgano permanente y especializado encuentra justificación en el cúmulo de asuntos que conoce y resuelve cotidianamente. Sin embargo, tampoco hay que olvidar que existen propuestas serias para transformarlo en una Sala más de la SCJN.

VI. Especialización y definitividad

Un argumento que debe considerarse como razón para incorporar el órgano jurisdiccional electoral al poder judicial local es la constatación de que conforme con el modelo vigente de federalismo electoral, todos los asuntos en materia electoral terminan o llegan al conocimiento del TEPJF. Visto así de simple, cabría preguntarse, ¿para qué tenemos un órgano de justicia electoral que carece de definitividad en sus resoluciones? ¿Es necesario contar con un órgano permanente que resuelva litigios cuyas resoluciones siempre pueden ser revisadas? ¿Es necesario un órgano permanente que sólo *funciona* cada tres años y que además su labor no es definitiva pues todas sus resoluciones pueden ser revisadas? Claro, es el mismo argumento que tendríamos para los tribunales locales frente a los jueces federales, con la salvedad que los tribunales locales funcionan siempre. Pero no por ello, resulta menos importante la reflexión.

La suma de todas estas cuestiones nos lleva al convencimiento personal de que, en la organización de los tribunales locales, debe existir una sala especializada en una doble vertiente: que conozca de la materia electoral pero también de la administrativa; una sala administrativo-electoral.

La adopción de este criterio permitirá el fortalecimiento de los poderes judiciales locales. En primer lugar, en diversas entidades federativas es un tema largamente debatido (y esperado) el de incorporar la justicia administrativa al poder judicial local. Y el incorporar la materia electoral al conocimiento de juzgadores que también resuelven cuestiones de carácter administrativo, lleva dos ventajas, sobre todo si consideramos que la materia electoral es muy cercana a la materia administrativa, especialmente se le compara con el derecho penal, civil o mercantil. Por un lado, la incorporación de ambas materias, administrativa y electoral, al poder judicial local lleva la posibilidad de que se aproveche la infraestructura y recursos humanos de los actuales tribunales contencioso-administrativos y electorales, mejorando de esta manera el acceso a

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

la justicia electoral, a diferencia del modelo vigente donde el conocimiento de los litigios electorales aparece territorialmente centralizado.

En segundo lugar se conseguiría el mejoramiento judicial, pues tal incorporación implicaría que los servidores públicos de los órganos de justicia electoral y contencioso administrativos pertenecieran en forma plena al sistema de carrera judicial.

Debe considerarse que la regla general en la actualidad, en los tribunales electorales locales, es la de contar con un cuerpo de servidores públicos sin estabilidad laboral; la mayor parte del personal administrativo y jurídico tiende a ser contratado y removido según exista o no un proceso electoral, con lo cual valdría la pena preguntarse ¿y la búsqueda de especialización?

Uno de los argumentos que impera a la hora de hablar de tribunales electorales permanentes es la asunción de que se requiere de juzgadores especializados, pero, ¿puede hablarse de *especialización* cuando el que permanece es el que saldrá cumplido el periodo para el que fue nombrado? ¿Especialización cuando el operador principal es contratado sólo por el tiempo que dure el proceso electoral? En honor a la verdad es difícil argumentar a favor de los tribunales electorales locales desde esta alegación.

En cambio, estamos seguros que la mayor parte de tales servidores públicos podrían fácilmente especializarse si continúan laborando en juzgados administrativo-electorales, que sería una propuesta viable en las entidades federativas.

Se dirá que no existen tales juzgados en la actualidad, pues los tribunales de lo contencioso administrativo funcionan en salas regionales. En la propuesta que exponemos, estas salas regionales se convierten en juzgados administrativo-electorales, que funcionarán como tribunales de primera instancia (al igual que los juzgados civiles, penales, laborales o familiares), mientras que la sala administrativo-electoral funcionaría como segunda instancia en tales materias.

Evidentemente en algunos asuntos de la materia electoral, sería necesario el conocimiento directo de la sala administrativo-electoral, por ejemplo el conocimiento de aquellas vías específicas para la protección de los derechos políticos.

VII. El argumento económico

Por último un argumento económico: al incorporar los juzgados administrativo-electorales habría un ahorro sustancial, puesto que se pagarían menos

David Cienfuegos Salgado

magistrados y se aprovecharían mejor los recursos humanos, que además se especializarían y se incorporarían a la carrera judicial, con un evidente beneficio para los gobernados al ejercitar su derecho a la tutela jurisdiccional.

En otros rubros podemos encontrar similar aplicación:

Las funciones de capacitación y actualización quedarían a cargo de la escuela judicial dependiente de los consejos de la judicatura, a los que también correspondería la administración.

Por encima de todo, debe mencionarse que no se justifica que en un país donde la mitad de sus habitantes, o si se prefiere la mitad de sus ciudadanos, están en situación de miseria, se utilice el dinero público para sostener instituciones que sólo “funcionan” una vez cada tres años o cada que hay un proceso electoral, y que en ocasiones ni en tales casos porque no hubo impugnaciones.

VIII. ¿Y los consejos o institutos electorales locales?

Un pregunta recurrente es ¿deben ser temporales también los consejos e institutos electorales? En este caso debe atenderse a dos cuestiones: la primera es que debe distinguirse entre las funciones que corresponden a tales órganos y las que se atribuyen a los tribunales electorales.

Conforme al texto constitucional, la función estatal de organizar las elecciones en las entidades federativas corresponde al consejo o instituto electoral, mientras que la función de administración de justicia es diferente, en esencia, según sea materia civil, penal o electoral, o ¿se trata de expresiones especializadas del mismo derecho a la tutela judicial? Yo sólo dejo a la reflexión esta cuestión, pues al menos en mi caso no tengo duda alguna que la naturaleza de las funciones que competen a los consejos e institutos electorales justifica no sólo su permanencia sino también su incorporación al poder público con la naturaleza de órganos constitucionales autónomos.³

No debe olvidarse que los órganos administrativos electorales, como suelen denominarse, además de la organización de las elecciones llevan a cabo labores de difusión, capacitación y educación en materia cívica y electoral, y también participan en la organización de los procedimientos de participación ciudadana como plebiscitos, referenda y revocaciones de mandato.

³ Sobre la discusión relacionada con la formación política cívica de los ciudadanos, véase Carbonell, Miguel, comp., *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

Por último, a los argumentos ya utilizados debemos agregar que la incorporación al poder judicial local permitiría despolitizar, en algún porcentaje, la elección de los magistrados electorales, pues la designación tendría que pasar por otros filtros. Por ejemplo, podría ser que los consejos de la judicatura hicieran la propuesta de ternas para integrar la sala administrativo-electoral, con la posibilidad, además, de inamovilidad, según se admita o no en la Constitución local. Para nadie pasa desapercibido que muchos de los procesos de nombramiento de consejeros y magistrados electorales en las entidades federativas ha derivado en procesos de arreglo político, entre partidos políticos, que poco provecho pueden representar en la construcción de un modelo democrático que permita una mayor participación ciudadana.

En estos momentos de efervescencia política, es pertinente la construcción de espacios para el debate académico en donde podamos pensar no sólo en lo que representan las oportunidades personales, sino, de nueva cuenta pensar en el Estado, en las instituciones como única alternativa para proteger al gobernado y, sobre todo, para construir lo que hace falta, un ciudadano informado y por ello mismo comprometido con la construcción de la democracia esbozada en el artículo tercero constitucional, una democracia entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

IX. Propuesta

Que lo dicho anteriormente sirva para justificar una propuesta que incorpore los tribunales electorales a la estructura judicial local, no como un órgano autónomo especializado, sino como una sala y juzgados que comparten el conocimiento de otra área jurisdiccional. Nosotros proponemos que conozca de derecho administrativo, por tratarse de una disciplina más cercana al derecho electoral, si lo comparamos, como hemos dicho, por ejemplo, con el derecho civil o penal. Asimismo, en el caso de los juzgados administrativos-electorales, deberán establecerse atendiendo a la distribución de los distritos electorales y, según existan o no, considerando las salas regionales, tanto de los tribunales de lo contencioso administrativo como de los tribunales electorales.

Los magistrados deberán ser propuestos en terna, por el Consejo de la Judicatura local, a la legislatura local; y serán designados por una mayoría calificada de los miembros del Congreso.

David Cienfuegos Salgado

Por supuesto, esto supone que los Consejos de la Judicatura sean órganos en los que no intervengan, como sucede en muchos poderes judiciales locales, el presidente del Tribunal Superior de Justicia, es decir, deben ser independientes y autónomos, en la medida de lo posible.⁴

Será la ley la que determine las competencias tanto de los juzgados como de la sala, tanto en materia electoral como en lo contencioso administrativo.

Esta propuesta no pugna con el contenido del artículo 116 que establece en su segundo párrafo, fracción IV, que las constituciones y leyes locales en materia electoral garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia electoral gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Autonomía e independencia no se refiere a que estén, en términos orgánicos, fuera de los tradicionales poderes públicos, sino que sean capaces de definir su organización sin depender de otra estructura superior.

Resulta claro que esta propuesta, débilmente bosquejada, debe acompañarse de otras más que permitan el fortalecimiento del poder judicial local, incorporando institucionalmente la justicia electoral a la judicatura local.

Estas reflexiones deben aderezarse, pues el tema lo amerita, con la respuesta de cuestiones tales como ¿Sabemos cuántas de las resoluciones locales son impugnadas y llegan a conocimiento del TEPJF? ¿Cuáles son los presupuestos destinados a los tribunales electorales locales y TEPJF? Y otras cuestiones que estoy seguro más de uno desconocemos y cuya respuesta dará muchos motivos de reflexión.

Yo, en esta ocasión, dejo en la mesa tales cuestionamientos para que en un nuevo Congreso de Estudios Electorales sean motivo de análisis y punto de partida para otras exposiciones.

⁴ Véase Cienfuegos Salgado, David y José Gilberto Garza Grimaldo, *Proyecto de reforma integral a la Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero*, México: El Colegio de Guerrero, 2004.