

LA AUTONOMÍA DE LA JUSTICIA ELECTORAL Y LA EFECTIVIDAD DEMOCRÁTICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Felipe López**

El sistema político mexicano ha pasado de un régimen eminentemente presidencialista (desde Antonio López de Santa Anna hasta Carlos Salinas) a uno de mayor equilibrio con los otros dos poderes —el Legislativo y el Judicial— que, juntos, configuran un sistema republicano. Así, en la última década del siglo xx, el Poder Ejecutivo se ha visto crecientemente cuestionado y, de hecho acotado, particularmente por el Poder Legislativo. Hechos impensables a principios de los '90 —como vetar un viaje presidencial al extranjero— han comenzado a ocurrir hacia la segunda mitad de la década.¹

* Coordinador de Documentación y Difusión del Tribunal Electoral de Distrito Federal participó en representación del Presidente Magistrado del TEDF— y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS de la UNAM.

¹ Hago referencia a uno de los viajes que ya tenía programado el Presidente Ernesto Zedillo a Estados Unidos y que el Congreso finalmente no autorizó. No es ésta la mejor demostración de efectividad en la división de poderes, sin embargo es un caso que resulta notorio, ya que tradicionalmente la solicitud del Ejecutivo para ausentarse del territorio nacional era un asunto meramente formal. Lo mismo puede decirse de las recientes controversias entre la nominación presidencial para una Embajadora de los Derechos Humanos, que no ha sido ple-

El tránsito hacia este equilibrio es resultado de un complejo proceso de reformas políticas, demandas y movilizaciones sociales y de adecuaciones al marco jurídico nacional que, en esencia, expresan una creciente conciencia democrática entre la ciudadanía y los actores políticos. Muchas instancias que afectan el desarrollo de la vida pública (por ejemplo, la organización y la calificación de los procesos electorales, o bien el control y manejo de la política monetaria) ya no están bajo la égida del Poder Ejecutivo, sino que constituyen espacios de plena o relativa autonomía (el IFE, el Banco de México), con su propia estructura y leyes orgánicas.

El que hoy el Poder Ejecutivo deba someter cada vez más sus decisiones a la consideración y/o aprobación de senadores y diputados —teóricamente, los representantes de la voluntad e intereses populares— sin duda alguna es señal de salud democrática. No obstante, sería engañoso suponer que la bipolaridad de Poderes (Legislativo/Ejecutivo) resuelve o garantiza el tránsito del país hacia la democracia. Hay un tercer componente que se requiere para complementar y formalizar la estructura genuinamente democrática de cualquier régimen político —llámese éste República o Monarquía Constitucional— que se quiera genuinamente plural, representativo y tolerante: el Poder Judicial.

En una democracia, la importancia del Poder Judicial, y con el de cualquier órgano de carácter jurisdiccional, radica en su referente de trabajo, es decir, el derecho. Las leyes, reglamentos y demás principios jurídicos, si bien están sujetos a interpretación, no se pueden someter a negociaciones, cabildos o consensos, una vez que han sido aprobados. Se aplican. Y el valor fundamental de esta aplicabilidad es que es universal. En un verdadero régimen de derecho, *nadie* está por encima de la Ley. Este principio realmente radical y revolucionario es el que, precisamente, hace viable en términos prácticos el ejercicio democrático, es decir, es el que permite la *efectividad* de la vida política, de la interacción entre gobernantes y gobernados y de la representación social en la toma de decisiones públicas. Es

namente reconocida por el Senado de la República, o los cuestionamientos y el “congelamiento” de la iniciativa presidencial para la Reforma Fiscal por parte de la Cámara de Diputados.

decir, es un principio que conlleva lo que podemos llamar la *efectividad democrática*.

Por efectividad democrática entendemos no sólo el desarrollo normal de un proceso democrático (la representación de la sociedad a través de legisladores, el sufragio efectivo, las determinaciones de gobierno y política económica de cara a la sociedad), sino que realmente todo ese modelo opere en el marco de un Estado de derecho, es decir, sujeto a lo que los abogados llaman –quizás de manera un tanto napoleónica, pero finalmente adecuada– el *imperio del derecho*.

En la medida en que una sociedad se sujete al imperio del derecho, no importa la figura particular de su gobierno, ésta estará más cercana a una realidad democrática que aquellas naciones que, aun llamándose repúblicas, carecen de un sistema judicial realmente autónomo.

Puede señalarse, incluso, que una parte de las naciones que actualmente se consideran modelos democráticos no son repúblicas, sino monarquías parlamentarias. Si bien su característica es el papel central que juega el Parlamento en la definición de las políticas públicas y en la toma de decisiones, el punto central que realmente limita a la Monarquía es un sistema judicial genuinamente autónomo y efectivo. Ni siquiera el Jefe de Estado (en este caso, el Monarca) está más allá o por encima del marco legal que rige para la nación en su conjunto.

En este contexto, bien podemos recordar el caso *Watergate*, en Estados Unidos. Éste no sólo puso en evidencia que las tentaciones del abuso del poder se dan aun en los países más democráticos, sino sobre todo el peso definitivo que tiene un poder judicial autónomo. Si algo movió al entonces Presidente Richard Nixon a poner su renuncia sobre la mesa no fue la presión que ejercieron los medios de información, sino el riesgo de que el asunto se llevara al Poder Judicial. Si bien el libre ejercicio de la prensa en ese país hizo público el escándalo, fue la autonomía y solidez de la institución judicial norteamericana –algo que Tocqueville había advertido desde el siglo XIX, en su ensayo *La democracia en América*– la que, más allá de la sola denuncia periodística, se constituyó en contrapeso y límite a uno de los poderes ejecutivos más poderosos del mundo.

EL CASO MEXICANO

No había sido –y en buena medida, sigue sin ser– el caso de México. Durante la mayor parte de su historia independiente, México había buscado ser una República democrática. De sobra sabemos que, aun después de la Revolución de 1910, esta pretensión nunca llegó a cuajar del todo. Han sido muchos los factores que impidieron al país alcanzar la condición de una genuina democracia, pero no cabe duda que uno de los principales obstáculos para dar ese salto era la sensación, la realidad, de que no todos estaban por encima de la Ley.

En México, de hecho, el poder que más esfuerzos ha tenido que hacer para definir su autonomía y fortalecer su ámbito de su competencia es el Poder Judicial. Las acciones recientes del Poder Judicial de la Federación que, entre otras cosas, incluye la demanda para elaborar iniciativas de Ley, son muestra de la necesidad que tienen las instituciones jurisdiccionales del país para redefinir la percepción pública que se tiene de éstas y de ocupar su lugar como instancia que permita no sólo la gobernabilidad, sino sobre todo, una genuina efectividad democrática.

Así, aun cuando se contaba con todos los elementos formales de la división de poderes, que daban a México la definición de una República, la falta de una autonomía judicial invalidaba el principio básico de la democracia que obliga a cualquier autoridad –particularmente si se trata del titular del Ejecutivo– a la rendición de cuentas no sólo ante los representantes populares (es decir, la posibilidad del juicio político), sino también ante las autoridades judiciales (la posibilidad de penalizar efectivamente a quien no cumpla con la Ley, sobre todo si el inculpado es el titular del Ejecutivo).

Estas reflexiones iniciales sirven de marco para ubicar la centralidad que tiene el sistema judicial en un sistema democrático y de la *autonomía* de las instituciones judiciales como garantía de su efectividad, lo que coadyuva a la gobernabilidad democrática. En concreto, haré referencia al Tribunal Electoral del Distrito Federal, organismo jurisdiccional que forma parte de las autoridades electorales de la ciudad de México y que jugó un papel fundamental durante las elecciones del año 2000, las primeras en que se eligió a Jefe de Gobierno de la ciudad de México para seis años, así como a los

jefes de las demarcaciones políticas en que está constituido el Distrito Federal.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

El Tribunal Electoral del Distrito Federal fue constituido el 15 de enero de 1999, con base en las *Reformas Constitucionales y estatutarias* que, a partir de 1997, permitieron a los ciudadanos del Distrito Federal elegir, por medio del voto libre, secreto, universal y directo, tanto a sus autoridades (Jefe de Gobierno y titulares de las 16 demarcaciones políticas en que se divide la entidad), como a sus representantes (los diputados que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y a los Comités Vecinales.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia de elecciones. Su objetivo es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad.

Está integrado por *9 magistrados*: cinco numerarios incluyendo al *Presidente Magistrado* y cuatro supernumerarios. Los cinco magistrados numerarios integran el *Pleno*, donde se resuelven las *controversias e impugnaciones* presentadas por los partidos políticos, los ciudadanos o las autoridades del Distrito Federal en materia electoral. Las resoluciones que emiten los magistrados se sujetan a seis principios básicos: legalidad, objetividad, independencia, imparcialidad, certeza y equidad.

En su integración, los magistrados fueron propuestos por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y electos para su cargo, por ocho años improrrogables, por los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal tiene atribuida, desempeñar validamente sus funciones dentro del ámbito territorial del Distrito Federal y de acuerdo a su materia de conocimiento, los artículos 54, 129 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y 244 párrafo segundo del Código Electoral del Distrito Federal, le señalan la siguiente porción de jurisdicción:

1. Conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones:
 - 1.1. En las elecciones locales de diputados, de Jefe de Gobierno y titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales;
 - 1.2. De actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en los términos que señala la ley en la materia;
 - 1.3. En los procesos de plebiscito, referéndum e integración de los comités vecinales;
2. Realizar la declaratoria de Jefe de Gobierno electo después de haber resuelto los medios de impugnación referentes a esta elección.
3. Conocer y resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores, entre el mismo Tribunal y sus servidores, y
4. Determinar e imponer las sanciones en la materia.

En este sentido, debe destacarse que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano autónomo, habida cuenta que para el cumplimiento de su objeto y realización de sus fines no queda sujeto a la opinión y/o decisión de algún ente del Estado. Dicha característica responde a la necesidad de contar con un Órgano independiente de los Poderes del Estado, al que se encomienda la realización de dicha función, a fin de garantizar la absoluta transparencia, imparcialidad y objetividad de sus funciones.

De igual manera, la función jurisdiccional se presenta como una potestad soberana del Estado, pues la función de organizar las elecciones y su respectiva calificación corresponden a dicho ente, la que se desarrolla a través de una serie de actos realizados por el órgano autónomo de referencia a fin de dirimir un litigio o controversia, o bien esclarecer una situación jurídica dudosa, aplicando una norma general a un caso concreto.

Finalmente, el calificativo que se da como máxima autoridad en la materia, deriva del hecho de que los actos de tal autoridad no están sujetos al escrutinio y/o calificación de un órgano local superior, es decir, no existe una autoridad revisora del actuar del Tribunal Elec-

toral por lo que hace al ámbito local del Distrito Federal, puesto que no existe un recurso ordinario o medio de defensa que tenga por efecto modificar o revocar dicho acto.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y LA NUEVA FISONOMÍA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La creación de un tribunal de esta naturaleza, es decir, un órgano autónomo especializado y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral para la ciudad de México, constituye uno de los puntos fundamentales de la transformación política del Distrito Federal, la segunda entidad con mayor número de electores en el país. El TEDF viene a complementar, con la Asamblea Legislativa y el Instituto Electoral local, un sistema de representación que, gradualmente, ha dado al Distrito Federal una fisonomía política propia.

Esta fisonomía política comenzó a tomar forma en diciembre de 1986, cuando el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa que creaba lo que una parte importante de la ciudadanía capitalina había demandado por años: un órgano de representación de la ciudad, semejante a los que tienen las otras entidades del país. La creación de la que originalmente fue conocida como Asamblea de Representantes del Distrito Federal, respondió a ese anhelo, si bien lo hizo de manera limitada, ya que sus facultades estaban limitadas a la expedición de reglamentos y bandos, sin tener una función propiamente legislativa.

Sin embargo, este paso fue esencial para que la ciudad de México pudiera avanzar hacia un sistema de representación y legislación adecuados a su complejidad política y social, más allá de ser sede de los poderes de la Unión. Aunque posteriormente, hacia 1993 y 1994, la Asamblea de Representantes fue facultada por el Congreso de la Unión para legislar en ciertas materias y, el 25 de julio de 1994, se expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no sería sino hasta 1996 que se logra la transformación del marco jurídico que acerca al Distrito Federal a una estructura política realmente democrática.

El 22 de agosto de 1996, aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, entre otras reformas constitucionales, la derogación de la fracción VI del artículo 73 para pasar a formar parte del 122, que establece que el Gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local. Asimismo, en la reforma al artículo 110 Constitucional, se integró *como sujetos de juicio político al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los Consejeros de la Judicatura local*.

Parte de esta transformación llevó a que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fuera denominada, a partir de entonces, como *Asamblea Legislativa* y sus integrantes como *Diputados*, en vez de representantes; asimismo, que el Departamento del Distrito Federal fuera denominado *Gobierno del DF* y que Jefe del Departamento del DF, fuera ahora denominado *Jefe de Gobierno*.

Esto supuso, consecuentemente, que los habitantes de la ciudad de México podrían elegir, por medio del voto secreto, libre, universal y directo tanto al Jefe de Gobierno, como a los Diputados de la Asamblea y, como una novedad, a los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, es decir, de lo que anteriormente eran las 16 delegaciones políticas. Para ello, la reforma mencionada también tomó la previsión de, eventualmente, constituir *órganos electorales* bajo las mismas premisas que rigen, con base en Artículo 116 Constitucional, a las demás entidades de la República y que señalan los siguientes puntos:

- La autonomía en su funcionamiento e independencia en las decisiones de los órganos electorales.
- El ejercicio de la función electoral queda sujeta a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.
- El establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad.
- La provisión equitativa del financiamiento público a los partidos políticos para sostener y solventar sus actividades durante o fuera de los procesos electorales.

- Límites a los gastos de los partidos políticos en sus campañas electorales y de los recursos provenientes de financiamiento privado, así como de los mecanismos necesarios para su fiscalización.
- Condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.
- La tipificación de los delitos y la determinación de las faltas en materia electoral y sus respectivas sanciones.

Si bien todavía con ciertas limitaciones, lo cierto es que se ha dado un paso fundamental en la construcción de una identidad democrática para la ciudad de México, al permitir la configuración de dos poderes propios: uno ejecutivo y uno legislativo, si bien este último, hasta la fecha, no tiene facultades para modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Tendrá que darse una reforma radical para instaurar al tercero de los poderes propios para el DF: el Judicial. Actualmente, este poder lo ejerce, de manera no muy clara, el Tribunal Superior de Justicia del DF. Pero lo cierto es que la inexistencia de un poder propio de esa naturaleza no debe ser impedimento para que la ciudad de México no goce de órganos electorales autónomos y, en particular, de un Tribunal especializado en la materia.

Es lógico que si contamos con un órgano autónomo para organizar, vigilar y verificar el padrón electoral, la adecuada constitución de los partidos, el cumplimiento de requisitos para candidatos, etc., también se cuente con órganos análogamente autónomos y análogamente especializados en materia de supervisión del derecho electoral. Ambos constituyen parte esencial de las autoridades electorales, en estos casos locales.

La *necesaria especialización jurídica* que entraña la materia electoral y las particularidades del desarrollo político del país y de la capital, hacen necesario que los órganos encargados de organizar los procesos electorales; de asegurar que sus resultados se apeguen a derecho y, en caso de conflicto, de resolver las controversias con base en la ley, mantengan un perfil propio y libre de cualquier compromiso que no sea estrictamente jurídico.

AUTONOMÍA Y EFECTIVIDAD DEMOCRÁTICA

Dadas las características del desarrollo de la democracia en México, el papel que crecientemente han jugado los tribunales electorales, tanto el actual del Poder Judicial de la Federación, como los locales, se hace particularmente importante para afianzar y dar mayor credibilidad a los *resultados* y a la *calificación* de un proceso electoral. En efecto, el espíritu de la reforma al Artículo 116 Constitucional, de 1996, señala en el inciso c), fracción IV, que

Las constituciones y leyes de los estados 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, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

El papel que ha jugado el Tribunal Electoral del Distrito Federal en estos dos años y, en particular, durante el proceso electoral del año 2000, ha sido fundamental para consolidar la democracia en la capital del país y para avanzar hacia un Estado de derecho que permita a los ciudadanos una mayor participación y representatividad políticas, así como para salvaguardar los derechos fundamentales del electorado.

En los comicios de referencia –debido a la amplia cobertura y difusión de los medios de comunicación, así como al interés manifiesto demostrado por los partidos políticos–, destacaron los siguientes asuntos:

Aquellos relativos a la comprobación de los requisitos de elegibilidad para los candidatos a la elección de Jefe de Gobierno.

Los referentes a la integración de la Asamblea Legislativa, particularmente en lo relativo a los diputados electos por el principio de representación proporcional y;

Los medios de impugnación en que se hicieron valer irregularidades derivadas del escrutinio y cómputo de los votos obtenidos por las candidaturas comunes registradas.

En los tres casos, la acción del Tribunal fue fundamental para dar certeza y legitimidad al proceso electoral en su conjunto. De hecho,

en aquellos casos en que los inconformes con las decisiones tanto del IEDF como del TEDF optaron por apelar a la tercera instancia, ésta, es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convalidó las sentencias del TEDF, lo cual evitó que los quejosos se valieran de medios extralegales para protestar o deslegitimar el proceso en su conjunto. Los costos políticos de un escenario así, habrían sido muy altos para la capital.

Si tomamos en cuenta los recientes problemas de cuantificación y calificación electorales en Estados Unidos —concretamente los casos de Kennedy contra Nixon y más recientemente el de Bush contra Gore— se puede apreciar con mayor claridad la importancia que tiene, primero, contar con órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral y, segundo, que esos órganos gocen de una autonomía definida. La tradición democrática de Estados Unidos fue demasiado fuerte para permitir una protesta sostenida de parte de los demócratas, o en general de los ciudadanos inconformes. Pero no cabe duda que el resultado final de esa elección dejó un mal sabor de boca y ha puesto en entredicho la *efectividad* de los procedimientos electorales en Estados Unidos, ya que el asunto fue atendido de manera relativamente improvisada, en un tribunal local y que no estaba especializado en la materia electoral.

En este sentido, puede señalarse que la justicia electoral se ha constituido, después de un largo y complejo trayecto, en uno de los pilares fundamentales de nuestro desarrollo democrático. En la medida en que ha ido evolucionando nuestra democracia, se ha hecho patente la necesidad de contar con las instituciones y mecanismos que garanticen la sujeción de la lucha por el poder al imperio del derecho.

La importancia de la evolución que ha tenido la justicia electoral en nuestro país radica, precisamente, en que ésta se ha venido consolidando como el marco civilizado para la competencia política, dejando de lado fenómenos de violencia y luchas intestinas por el poder. El Distrito Federal, como lo vimos en el desarrollo de la presente exposición, ha experimentado apenas en los últimos años vertiginosos cambios que han tratado de resarcir el permanente retroceso en el que se le mantuvo en cuanto a su vida democrática.

Uno de estos importantes cambios ha sido la creación, integración y funcionamiento del órgano encargado de la justicia electoral local, pues en él descansa el equilibrio y desarrollo de una democracia auténtica en la capital del país. Esta es, asimismo, una de las razones por las que se debe garantizar la *autonomía* del Tribunal como parte de las autoridades electorales.

Construir la democracia es, sin duda, una tarea esencialmente política, en la que interviene la participación colectiva de todos los actores sociales (no solamente los partidos o la opinión pública). *Afianzar* la democracia no sólo es una tarea política, sino sobre todo una tarea jurídica, en la que el derecho debe operar por encima, precisamente, de los puntos de vista particulares de partidos, ciudadanos y líderes de opinión. Los Tribunales Electorales dependen del respeto a su autonomía para garantizar la justicia electoral y, con ella, la efectividad democrática.