

## AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS

Ma. del Carmen GIRÓN LÓPEZ\*

Por lo que se refiere a la autonomía e independencia de los tribunales electorales de las entidades de la República y a la posible inclusión de éstos en el Poder Judicial de los estados, a imitación de lo que a nivel nacional se hizo al incluir al Tribunal Federal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, resulta pertinente precisar que la reforma de 1996 en materia electoral trajo como resultado avances importantes en aspectos tales como:

- a) La autonomía total de los órganos electorales se concreta.
- b) El establecimiento del control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.
- c) La protección de los derechos políticos de los ciudadanos se garantiza mediante el juicio constitucional que ahora se instaaura.
- d) El avance en las libertades políticas.
- e) La dinámica política electoral crea instituciones nuevas, reafirma hábitos y códigos culturales que acaban acompañando a todo el proceso.
- f) Un nuevo pluralismo democrático aparece en la escena política encauzando, regulando y naturalizando la nueva situación democrática.
- g) Y lo fundamental en esta reforma aparece en la remoción del gobierno en la organización de las elecciones para poner en igualdad de circunstancias y condiciones legales a los partidos políticos contendientes.

Por todo esto, el país requiere de nuevas instituciones, de nuevas condiciones, de renovadas leyes que permitan dar cauce a esta pluralidad y que por supuesto dejen administrar al ciudadano la competencia política.

El ciclo de reformas electorales ha generado una búsqueda de la imparcialidad de un arbitraje y procedimientos más claros e incontroverti-

\* Magistrada numeraria del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.

bles; esto es, uno de los objetivos torales de la discusión electoral en México.

Desde 1977 se abrió el debate sobre los órganos y procedimientos electorales, y lo han convertido en un eje fundamental de la agenda por unas elecciones confiables.

Sin embargo, esa búsqueda de la imparcialidad es sólo uno de los aspectos que debemos resaltar, pues existe otro, de la misma relevancia, puesto que también define el estado de la discusión y el sentido de las reformas; me refiero a la creciente complejidad del andamiaje legal y de la institución encargada de la organización y resolución jurisdiccional electoral.

Por un lado tenemos las facultades del Instituto Federal Electoral, en el ámbito federal, y los consejos e institutos electorales en los estados, cuyas facultades, en su ámbito espacial y temporal de validez, son responsables en elaborar el padrón electoral; preparar la jornada electoral; realizar escrutinios, cómputos y otorgamientos de constancias; capacitación electoral y la educación cívica; impresión de material electoral y atención a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y ciudadanos en lo particular.

Por el otro lado, tenemos el complejo andamiaje legal que le corresponde estructurar y aplicar a los organismos jurisdiccionales llamados tribunales electorales, a quienes les compete procurar el máximo equilibrio político en la interpretación obligada, no sólo de la fría aplicación de una ley, sino de apreciar con sentido jurisdiccional, híbridamente conceptuado y nutrido de análisis de un particular entorno social, que permita una justa pero equitativa decisión justiciera. Tarea ésta que por su gran complejidad no es posible que un tribunal judicial tradicionalmente establecido para resolver cuestiones civiles, penales, administrativas, etcétera, pueda estar preparado para resolverlo.

Y esto es así, supuesto que si bien es verdad que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad pudiesen guiar las actividades de un tribunal judicial, no es menos cierto que en dichos tribunales ha penetrado la inercia y rutina de concepciones legalistas de estricta aplicación que harían más difícil y complicado cualquier proceso electoral.

Con lo anterior retomo el tema de la autonomía e independencia de lo cual deberán estar investidos los tribunales electorales de los estados,

puesto que la justicia electoral en nuestro país ha adquirido un alto grado de especialización.

Tan es así que en 1996 hubo la necesidad de reformar diversos preceptos fundamentales, entre ellos los numerales 94 y 99 de nuestra Constitución Federal, que permitieron, por un lado, incluir dentro del Poder Judicial de la Federación al ahora Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y a la vez le concedió la categoría de “órgano especializado”; consecuentemente, esta posición estructural se funda básicamente en la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (que resulta ser una parte del todo que representa el Poder Judicial Federal) debía seguir y seguiría (con excepción de la acción de inconstitucionalidad que se plantea entre una posible contradicción de una norma electoral de carácter general con lo previsto por la Constitución, según lo define la fracción II del artículo 105 de la ley fundamental), limitándose a cuestiones de naturaleza netamente jurídica, esto es, al control de la constitucionalidad y como fiel y único intérprete de nuestra Constitución General de la República, evitando así que se partidizaran sus posiciones al intervenir en los asuntos políticos del país.

Sin embargo, esta asunción o incorporación al máximo tribunal del país del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no implica necesariamente que las Constituciones particulares de los estados fuesen reformadas para que en un acto de imitación legislativo, aquellos tribunales electorales, que ya estaban establecidos, tendrían obligatoriamente que seguir la misma suerte, sólo por una inercia de respeto al principio de jerarquía constitucional a propósito de nuestro pacto federativo.

De no admitirse las anteriores consideraciones, estaríamos en presencia de una clara contradicción a lo que preceptúa la fracción IV del artículo 116 de nuestra carta magna.

En efecto, el citado precepto fundamental sólo obliga a las entidades federativas que sus propias Constituciones particulares y leyes secundarias en materia electoral garanticen, entre otras cosas, 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, y sujeta a las autoridades electorales a dos cosas: la primera, a observar en su actuación la exacta aplicación de principios rectores que nutren el proceso electoral, tales como el de legalidad, el de imparcialidad, el de objetividad, el de

certeza y el de independencia; y la segunda, que todas las decisiones que como autoridad pronuncien, serán sujetas, siempre a instancia de parte agraviada, de revisión de su legalidad en términos de una ley federal mediante la cual se instituyó un sistema de medios de impugnación.

En este mismo orden de ideas debe decirse que los aspectos que cobraron mayor importancia de cara a la reforma de 1996, entre otros, fueron los siguientes:

a) Revisar la estructura del órgano encargado de impartir justicia electoral.

b) Revisar la fórmula de integración del órgano en cuestión.

c) Revisar las reglas y los procedimientos relacionados con la procedencia de los recursos contenciosos electorales.

d) Establecer mecanismos de control constitucional respecto de las leyes y actos en materia electoral.

e) Establecer mecanismos de protección constitucional a los derechos políticos de los mexicanos.

f) Permitir a las entidades federativas ser protagonistas de su propio destino político electoral mediante el establecimiento de legítimos mecanismos electorales ajustados a su idiosincrasia y cultura política social.

g) En respeto a su soberanía, permitir a los estados la creación de mecanismos electorales que fuesen inducidos por sus usos, costumbres y cultura tradicionales.

En resumen, se advierte que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, sólo establece cuáles deben ser las “características mínimas” que deben establecer las legislaciones electorales de los estados en materia electoral que sólo en caso de no ser cumplidas pueden en efecto dar lugar a una acción de inconstitucionalidad, *pero no restringe* la capacidad soberana de legislar respecto a que (por imitación al Congreso de la Unión) las legislaturas locales necesariamente tengan que reformar las Constituciones locales para integrar al Poder Judicial de cada estado soberano un Tribunal Electoral con similitudes en estructura y organización como en el que se desenvuelve el ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como la autonomía que impone la carta magna es en el funcionamiento de los tribunales electorales, resulta pertinente incluir en este estudio textualmente lo que el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM determina como “autonomía ad-

ministrativa”: “Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”. El concepto definido se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los municipios, conforme al artículo 115 de la Constitución, los municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los estados: cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal. A este tipo de órganos autónomos se les puede aplicar el concepto que Ramón Martín Mateo da de autonomía: “El desempeño autorresponsable de competencias públicas territoriales”. “Autonomía administrativa” significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley. Es la idea, junto con otras, que sirvió a Francia para crear los establecimientos públicos y la misma que reguló la creación de los organismos descentralizados por servicio en México.

Siguiendo este orden de ideas, debo decirles que en el estado de Chiapas, el Tribunal Electoral ha actuado como resultado de las siguientes referencias históricas.

Con las reformas a los artículos 16 y 19 de la Constitución de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial* de fecha 29 de abril de 1995, se inicia el proceso de ciudadanizar los organismos electorales estatales, haciendo corresponsables a los ciudadanos, partidos políticos, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la integración, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, y se deja en manos de organismos públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, Consejo Estatal Electoral, y un tribunal electoral, ambos con plena autonomía y con carácter permanente, encargados además de la calificación de las elecciones estatales en el ámbito de sus respectivas competencias, con principios rectores en su función, como la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

Desaparece el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pues el tribunal al resolver los conflictos electorales, califica en última instancia las elecciones. Esas reformas constitucionales permitieron la promulgación de la legislación secundaria o Código Electoral.

En el *Periódico Oficial* del estado, de fecha 6 de mayo de 1995, se publicó el Código Electoral del Estado de Chiapas, que en su contenido establece la integración y funcionamiento del Tribunal Electoral del Estado como un organismo de plena jurisdicción y máxima autoridad jurisdiccional en la materia con carácter permanente, autónomo con patrimonio y presupuesto propios, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de revisión y queja, así como la calificación de las elecciones de miembros de los ayuntamientos, diputados y gobernador, declarando su validez o nulidad según el caso.

Este Tribunal Electoral funciona en pleno y en dos salas con sede en la capital del estado. Las salas conocen de los recursos de revisión y queja; el pleno conocerá de las demás inconformidades; verbigracia, en relación con la asignación de regidurías y diputaciones de representación proporcional, de elección de cualquier distrito uninominal en donde sus acuerdos y resoluciones son definitivos e inatacables.

Los magistrados son nombrados por el Congreso del estado, o por la Comisión permanente, en los recesos de éste, a propuesta consensada de la mayoría de los partidos políticos, para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser confirmados por otros periodos. Los gastos administrativos del tribunal son incluidos en el presupuesto de egresos del gobierno del estado, y su presupuesto es transferido para ser administrado bajo su responsabilidad.

Este Código fue reformado mediante decreto número 209 de fecha 16 de octubre de 1997, con la finalidad de apegar nuestra legislación electoral a los conceptos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal, fortaleciéndose con ello la autonomía, independencia y responsabilidad de los organismos electorales; el derecho de los ciudadanos chiapanecos a ejercer libre, pacífica e individualmente la asociación con fines políticos; actualizar el régimen de partidos políticos en materia de financiamiento público y acceso a los medios de comunicación social en el estado; el control y vigilancia de sus recursos y que la ley correspondiente tipifique los delitos y determine las faltas y sanciones que por ellos deban imponerse.

Es de advertirse que en relación con el Tribunal Electoral, se excluye por completo la injerencia en el nombramiento de los magistrados electorales que tenía el Poder Judicial del estado. Y por lo que a los medios de impugnación se refiere, la reforma modifica el actual sistema recursal,

para dar paso a otro, en el que se garanticen los principios de legalidad, constitucionalidad y definitividad de las diversas etapas del proceso electoral, al preverse los plazos necesarios para la interposición y resolución de los diferentes medios impugnativos, previstos tanto en el ámbito local como federal, para lo cual se suprime el recurso de apelación que se interponía en la etapa posterior a la jornada electoral contra la resolución recaída al recurso de queja dictada por las salas del Tribunal Electoral, determinándose también que el recurso de revocación procederá únicamente contra los acuerdos y resoluciones dictados por los consejos distritales y municipales electorales, dando competencia al Consejo Estatal Electoral para resolver sobre el mismo; en el caso del recurso de revisión, éste procederá en contra de los actos del Consejo Estatal Electoral, así como también las resoluciones del Tribunal Electoral dejan de ser inatacables.

Como corolario de lo antes expuesto me veo en el apuro de externar algunos aspectos que por su rareza en el sistema jurídico tradicional mexicano no habían aparecido hasta 1996, y que la reforma electoral los ha incorporado en una área en donde soplan otros aires de convivencia democrática.

En efecto, dicha reforma del 1996 pretendió hacer “compatible” (que a juicio de la suscrita no es ni será posible armonizarlo) con la larga tradición del Poder Judicial de la Federación, llámese Suprema Corte de Justicia de la Nación, de no intervenir directamente en los “conflictos políticos”, ahora identificados como “electorales”, y digo esto, porque anteriormente la Suprema Corte de Justicia le guardaba desprecio a materias tales como la facultad de investigación ministerial de hechos que constituyen graves violaciones de alguna garantía individual; tal y como se lo ordena el artículo 97 constitucional o de aquellos otros conflictos derivados de actos y hechos que no estuviesen comprendidos como violaciones a “garantías individuales”, con serio desprecio a las demás garantías constitucionales ramificadas en todo el cuerpo de la ley fundamental, también identificadas como “sociales”. Sin embargo, con la creación de un nuevo ente jurisdiccional, cuyo núcleo se alimenta precisamente de esa sustancia o elixir que históricamente ha sido rechazado por aquél y que como solución adecuada a una realidad social democrática que así lo demandaba, lo ha recogido nuestra ley fundamental como un “órgano especializado” de ese Poder Judicial de la Federación al cual



pertenece como otra “parte” de ese “todo” la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que el propio texto constitucional le confiere la jerarquía suprema de “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, según se puede literalmente leer del artículo 99 de la ley fundamental, con lo cual el “tribunal electoral federal” ha adquirido su propia dimensión total y absolutamente autónoma (con la única salvedad de la llamada acción de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 del pacto federal) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Consecuentemente, si el mismo constituyente supremo concede a ambos una justa distribución de competencias constitucionales y legales, no hay duda de que en breve se requerirán de cambios o lógicas segregaciones que permitan, no la “compatibilidad” de ambos organismos, sino una congruente reforma a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución Federal (Ley de Amparo) que legitime de una buena vez esta distribución competencial que en materia electoral se le ha conferido al actual Tribunal Federal Electoral, supuesto que resulta un contrasentido que la propia Constitución por un lado le reconozca su calidad de “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral” y por otro lado, y en diverso precepto de idéntica jerarquía, le limite su ejercicio jurisdiccional y a la vez le recuerde que “no lo es” o que “es parcial” o que es “cuasi máxima” su autoridad al concederle a la Suprema Corte de Justicia, su injerencia en ese mismo escenario electoral que de origen histórico siempre ha sido materia de rechazo y de repudio de parte de ésta.

Ahora bien, pretender conciliar los entresijos de la vida democrática de los pueblos en esta etapa de incertidumbre jurídica y de falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales, con las viejas estructuras y atribuciones tradicionales de poderes judiciales de los estados, semejante a lo que en materia federal ha instituido la reforma del 1996, y pretender con ello el erróneo argumento de continuar ejerciendo facultades jurisdiccionales “...en forma eficaz oportuna y adecuada...” no es el camino en donde se debe transitar para adquirir seriedad y respetabilidad en la complejidad que representa la aplicación jurisdiccional de la ley electoral.

Se dice lo anterior porque es del todo conocido la deteriorada posición en que se encuentra la administración de justicia del orden común, puesto que la insatisfacción de las partes que acuden a los tribunales encuentran



como razón permanente la impreparación, muchas veces generalizada, de los servidores de la justicia local, auspiciada por la improvisación y la constante movilidad de sus integrantes, además de la consecuente falta de probidad y de imparcialidad que han lacerado a la justicia del fuero común.

En consecuencia, deben respetarse las características de especificidad y originalidad en que se encuentra ahora el naciente y por ende incipiente derecho electoral y derecho procesal electoral, y procurar que la tradición, ya muy cuestionada, de todo el aparato justiciero se mantenga ajena a la conformación de ese nuevo sistema jurídico electoral mexicano, a través del fortalecimiento de los tribunales electorales que deben establecerse de manera autónoma e independiente de los tribunales superiores de justicia de los estados.

Por todo lo antes expuesto se llega a las siguientes conclusiones:

*Primera.* Que las Constituciones y leyes en materia electoral de los estados, entre otras garanticen: que la función de sus autoridades electorales tengan como principios rectores los de legalidad, imparcialidad, profesionalismo, objetividad, certeza e independencia, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan controversias en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

*Segunda.* Que establezcan un sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Que se fijen los plazos convenientes para el desahogo de las instancias tomando en cuenta el principio de definitividad de los procesos electorales.

*Tercera.* Construir un sistema electoral acorde con las necesidades de esta nueva pluralidad para lograr embonar funcionalmente con un gobierno eficaz que empuje a la renovación de arcaicas tradiciones de estructuras jurídicas y faciliten el diseño institucional de otras que permitan la libre democratización de la vida social con un Estado de derecho que le restituya al ciudadano, certidumbre y seguridad jurídica.