

## ORÍGENES, FUNCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ WOLDENBERG

SUMARIO: I. La justicia electoral y el proceso de cambio político en México. II. El papel del Tribunal Electoral como garante del principio de legalidad. III. El futuro de las controversias electorales.

### I. LA JUSTICIA ELECTORAL Y EL PROCESO DE CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupa hoy en día un lugar central en el mundo institucional mexicano. La Constitución lo coloca como la más importante autoridad jurisdiccional en materia comicial del país, ante la cual puede solicitarse la revisión de todos los actos de los órganos electorales, federal y estatales. La definitividad de sus resoluciones hace del Tribunal Electoral una de las anclas fundamentales y un componente clave de nuestro sistema electoral.

El papel que hoy ocupa el Tribunal Electoral en el diseño constitucional es el resultado de la larga evolución que vivieron nuestras instituciones electorales y que es paralela al gradual y paulatino desarrollo del sistema de partidos que pasó,

en apenas unos veinte años, de la hegemonía de una sola fuerza a una franca y disputada competencia por los puestos de elección popular entre una diversidad de contendientes. De hecho, en buena medida, es precisamente la gestación y desarrollo de la pluralidad del sistema de partidos la que explica la necesidad de contar con órganos imparciales y profesionalizados que desahoguen, con reglas claras y precisas, los litigios y las controversias que se generan en procesos electorales cada vez más reñidos.

No es casual que la reforma electoral de 1996, que dio origen al diseño institucional vigente, y que es el producto de una decisión concertada, se haya realizado cuando la competitividad electoral se intensificaba como nunca antes en la historia política mexicana. En los años previos a esa reforma se había construido un auténtico sistema de partidos gracias al fortalecimiento de diversos institutos políticos y a la consecuente multiplicación de su arraigo y de su presencia a lo largo y ancho del país. En los comicios las condiciones de la competencia se hicieron cada vez más equilibradas y, elección tras elección, se desvanecían las expectativas de victorias o derrotas predeterminadas. La presencia de la oposición en los órganos de los tres niveles de gobierno dejó de ser la excepción y pasó a convertirse en la expresión de una nueva normalidad política prácticamente en todos los ámbitos. Se trató de un proceso poblado de triunfos reñidos, de comicios disputados que hacían necesaria la existencia de garantías suficientes para que los diferendos electorales se encauzaran por vías institucionales y se resolvieran de manera transparente conforme a derecho. Resultaba necesario contar con un contencioso electoral completo y fiable que generara plena certeza en los procedimientos electorales.

En todo sistema democrático resulta indispensable la presencia de un órgano imparcial que resuelva las controversias que

inevitablemente surgen en las contiendas políticas. Se trata de contar con una instancia que, siguiendo procedimientos preestablecidos y respetando en todo momento las garantías procesales, resuelva de manera definitiva las disputas que pueden presentarse entre los partidos políticos, la autoridad electoral y los ciudadanos. La transición a la democracia necesitó de una institución que, preferentemente por la vía jurisdiccional, se convirtiera en el garante de la legalidad y en la vía natural para la solución pacífica de las controversias. La solución mexicana, luego de una serie de transformaciones, fue la creación de un Tribunal Electoral encargado de resolver los litigios electorales y de controlar que todos los actos de las autoridades electorales estuvieran estrictamente apegados a derecho.

En efecto, la construcción del sistema de justicia electoral no se dio instantáneamente. Es el resultado de una serie de reformas constitucionales y legales. Se trató de un proceso, en ocasiones tortuoso, que a la larga nos permitió pasar de una etapa en la que la resolución de las controversias electorales estaba a cargo de órganos eminentemente políticos, que respondían inevitablemente a intereses de parte y que actuaban con base en reglas legales y procedimientos definidos con poca precisión, a una época en la que los conflictos se resuelven ante instancias técnicas y profesionales, integradas al Poder Judicial, que toman sus decisiones a través de mecanismos procesales específicos previamente establecidos en la ley.

Ello implicó una paulatina pero profunda revisión de las disposiciones legales para hacer frente a las nuevas realidades y a los nuevos retos que la cambiante situación de nuestro sistema de partidos fue imponiendo. Las reglas pasaron de ser genéricas e incluso vagas, a ser precisas y exhaustivas para acotar el grado de discrecionalidad de las autoridades electorales que en el pasado había generado un clima de desconfianza y de incertidumbre.

Con las sucesivas reformas que sufrieron la Constitución y las normas electorales, se creó un complicado pero omniabarcante andamiaje legal que bien puede ser visto como la detallada carta de navegación que permitió trazar una ruta bien definida, para el desarrollo y la llegada a buen puerto de los procesos electorales.

La nueva complejidad normativa requirió la presencia de órganos especializados en la realización de las elecciones y en la resolución de los conflictos que de ellas se derivaban. Así nacieron y se consolidaron una autoridad administrativa electoral y un órgano jurisdiccional que, a la larga se convertiría en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como instituciones públicas con funciones bien definidas y con márgenes de actuación perfectamente acotados por la ley. Sólo con la creación de esos órganos altamente técnicos en una materia cada vez más regulada y especializada se pudo generar la confianza, certeza, transparencia y legitimidad que requería el proceso de transición democrática en nuestro país.

El surgimiento paulatino de nuevas fuentes de controversia legal, hizo necesario establecer instituciones y mecanismos novedosos, de manera que no hubiera disputa que dejara de tener una vía de solución institucional. El desarrollo legal en esta materia ha jugado un papel crucial en la disolución sistemática de los conflictos electorales que, como se sabe, constituyeron un mal endémico en el país en la primera mitad de los años noventa. Es justo reconocer que, venturosamente, junto con la expansión de las garantías de certeza jurídica en los procesos electorales, se ha ido asentando una cultura de la legalidad electoral entre partidos y ciudadanos.

Para entender la magnitud del desarrollo de la justicia electoral en México y la forma de su evolución, conviene hacer una rápida revisión de sus diversas etapas y sus características. Hasta antes de 1986 no existía un órgano jurisdiccional que afrontara y

resolviera los conflictos electorales con base en procedimientos específicos. De hecho era la Comisión Federal Electoral, es decir, la misma autoridad administrativa, quien conocía de los recursos interpuestos. No existía una instancia especializada para atender los litigios jurídico-electorales. La última palabra en la materia la tenían los Colegios Electorales que eran órganos políticos y no jurisdiccionales.

Los dispositivos que habían sido introducidos con la reforma de 1977 tuvieron el mérito de sentar las primeras bases para la construcción del sistema jurisdiccional, pero no representaban, ni con mucho, una verdadera garantía jurídica para los partidos. La ley exhibía defectos, entre otros, el que los propios organismos electorales, los responsables de organizar la elección, eran al mismo tiempo los responsables de revisar la legalidad de sus actos. Eran juez y parte. Por otro lado, la reforma de ese año otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posibilidad de revisar, a través del *recurso de reclamación*, las resoluciones de los Colegios Electorales en caso de que se hubieran presentado violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, con el objeto de devolver a la Cámara de Diputados sus observaciones. En realidad no se trataba de un verdadero medio de control de legalidad pues el Colegio Electoral seguía teniendo la decisión final.

Con la reforma de 1986 se excluyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de toda intervención en asuntos electorales. En su lugar se creó una instancia jurisdiccional de tipo administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que, a pesar de que podía revisar los actos de la Comisión Federal Electoral, continuaba supeditado a las decisiones que, en última instancia, tenían los Colegios Electorales de cada Cámara del Congreso de la Unión. La creación de este tribunal fue una reforma innovadora y estableció un precedente sumamente valioso. Aún cuando

dicho órgano tenía un mero carácter administrativo, su creación sentó las bases para construir las instancias jurisdiccionales que entrarían en funciones como consecuencia de la siguiente reforma electoral. En otras palabras, la virtud principal del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue la de inaugurar una fórmula para procesar los litigios electorales que sería perfeccionada en reformas posteriores.

La reforma de 1989-1990 trajo consigo nuevas instituciones: por una parte, el Instituto Federal Electoral como autoridad administrativa encargada de la realización de las elecciones; por la otra, un órgano jurisdiccional en plena forma, el Tribunal Federal Electoral, que tenía encomendada la tarea de vigilar plenamente la legalidad de los actos del IFE. Pero continuó vigente la figura del Colegio Electoral como el juzgador último de los procesos electorales, con lo que subsistía la calificación política de los mismos.

Con la creación del nuevo órgano jurisdiccional se fundó un verdadero sistema de justicia electoral. De hecho, la misma reforma precisó los recursos jurídicos que estaban al alcance de partidos y ciudadanos para impugnar actos electorales así como los mecanismos para hacerlos efectivos. Quedaron establecidos claramente los plazos, los sujetos legitimados para presentar recursos, las causales de improcedencia y desechamiento de los mismos, las reglas para respetar la garantía de audiencia, las pruebas que podían aportarse, etc. Los cambios de 1989-1990 constituyeron la cabal institucionalización de la vía jurisdiccional como la fórmula idónea para hacer frente a los litigios que se presentaban como producto de la contienda político-electoral, y definió claramente la ruta sobre la que transitarían las futuras reformas electorales.

El aspecto más relevante que introdujeron las sucesivas reformas, la de 1993 y la de 1994, fue la eliminación en la primera

de ellas de la figura de la autocalificación que los presuntos diputados y senadores hacían de las elecciones erigidos en los respectivos Colegios Electorales de cada una de las Cámaras. Ese proceso se convirtió en un acto netamente jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal Electoral. No obstante, la calificación de la elección presidencial continuó estando en manos del órgano legislativo.

La reforma de 1996 culminó el proceso que generó amplios márgenes de certeza en el terreno de lo contencioso electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, uno de los principales productos de esa reforma, vino a sustituir al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional del país. Sus novedosas características pueden resumirse en lo siguiente:

1. Fue incorporado al Poder Judicial en calidad de órgano especializado que, si bien goza de una plena autonomía por lo que hace a sus decisiones y administración interna, está sujeto a las normas que ordenan y regulan en general el funcionamiento de ese Poder.
2. Si bien el nombramiento de los magistrados que integran sus Salas, tanto la Superior como las cinco Regionales, sigue dependiendo del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, su propuesta ya no corre a cargo del Presidente de la República, como ocurría en el pasado, sino de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello el Tribunal Electoral perdió, al igual que el Instituto Federal Electoral, todo vínculo con el Poder Ejecutivo.
3. El Tribunal Electoral fue dotado de facultades para ejercer el control de constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales. De manera conjunta con la facultad que el artículo 105 de la Constitución concedió desde

1995 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer a través de la acción de inconstitucionalidad la conformidad de las leyes electorales con los postulados de nuestra Carta Magna, esta facultad del Tribunal permite un amplio control jurisdiccional sobre todas las normas y actos en la materia comicial para garantizar su coherencia con los objetivos constitucionales.

4. Se permitió que todas las decisiones de la autoridad administrativa electoral puedan ser impugnadas por los partidos, pero también por las agrupaciones políticas o por aquellos ciudadanos que se consideren agraviados en sus derechos. Se abrió así la puerta para que los ciudadanos, en cuanto titulares de derechos políticos fundamentales, pudieran impugnar los actos que pudieran lesionarlos en sus prerrogativas jurídicas.
5. Se eliminó la calificación política de la elección presidencial, que hasta entonces había estado a cargo de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Así, tanto los partidos políticos como los ciudadanos pudieron encauzar sus reclamos político-electorales gozando de plenas garantías jurisdiccionales. De esta manera, todas las elecciones federales pasaron a ser calificadas jurisdiccionalmente, tanto las de diputados y senadores, como la de Presidente de la República, lo que inyectó altas dosis de confiabilidad, certeza y transparencia.
6. Por último, le fue conferida al Tribunal Electoral la facultad de conocer no sólo asuntos de índole federal sino también de las controversias locales. A través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, se abrió la posibilidad para que los actos de las autoridades electorales locales pudieran ser impugnados y resueltos en definitiva por el órgano jurisdiccional federal. Hoy, a casi siete años de la reforma de 1996,



podemos constatar que ha sido recurrente la vía del Tribunal Electoral para resolver muchos de los conflictos suscitados a raíz de los procesos electorales estatales, lo que demuestra una vez más el carácter anticipatorio que tuvieron los cambios constitucionales y legales de ese año.

## II. EL PAPEL DEL TRIBUNAL ELECTORAL COMO GARANTE DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La edificación de una cultura de la legalidad en las contiendas electorales fue y es una preocupación ampliamente compartida en nuestro país. Se puede afirmar que una plena democratización pasa por instaurar el respeto a las normas como un ingrediente cotidiano de la vida social. El apego a las leyes por parte de la ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones es y debe ser el paso obligado para que una sociedad consolide la democracia. En ese sentido, la labor jurisdiccional juega un papel central pues constituye la vía más apropiada para determinar los casos en los que esa legalidad se ha roto, las medidas para restaurarla y, en su caso, las sanciones para los transgresores. Sólo así se puede garantizar la transparencia de las elecciones y, por ello, la supervivencia y consolidación de nuestra democracia.

Cuando se habla de la impartición de justicia en las contiendas políticas, en sentido amplio, hay que entender que el orden jurídico busca salvaguardar los valores de la democracia y la realización de comicios libres y transparentes, a través de la aplicación del principio de legalidad. La justicia electoral tiene, en esencia, la función de garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales y el principio universal de que a todo ciudadano, sin excepción, corresponde un sólo voto ejercido sin presión ni coacción, de forma autónoma e informada y en apego exclusivo a su conciencia.

Ahora bien, por la naturaleza misma de la contienda electoral, permanentemente hay visiones distintas puestas en juego, proyectos y energías en abierta confrontación en la búsqueda del respaldo ciudadano. Las campañas electorales, generalmente intensas y muy competidas, pueden propiciar diferendos legales, quejas y acusaciones. Eso es algo natural en una contienda política democrática.

Ningún sistema electoral puede estar a salvo de controversias pero lo que sí puede, y ese es un asunto que vale la pena subrayar, es precisar cómo y qué clase de tratamiento darles para minimizar sus daños. La fuerza de un sistema electoral no está necesaria o únicamente en la ausencia de irregularidades, sino en los mecanismos de que se disponga para resolverlas.

El problema no es que existan posturas encontradas, sino que el orden institucional prevea los instrumentos capaces de resolver esos diferendos pacífica y ordenadamente, sin sobresaltos y generando certeza.

En esta tesitura encontramos un primer significado de la justicia electoral: su misión, su objetivo, es dotar a partidos políticos y ciudadanos de elementos certeros e institucionales para que todos los conflictos electorales encuentren una solución legal. La creación de instancias encargadas de la revisión de los actos de las autoridades y de la persecución de ilícitos, constituye una de las anclas básicas no sólo de la legalidad, sino de la legitimidad de los procesos electorales. De igual manera, la legitimidad de los comicios constituye, a su vez, el fundamento de legitimidad de las instituciones públicas en un Estado democrático.

El funcionamiento de nuestro sistema de justicia electoral, depende, en buena medida, de la consolidación de un valor político de suma trascendencia: la estabilidad institucional de la democracia. Me refiero a la posibilidad de que los procesos electorales puedan realizarse de manera pacífica, mediante una competencia regulada, sin recurso a la fuerza por parte del perdedor, sin riesgos

de interrupciones, y donde existan autoridades, instituciones, para decidir en definitiva sobre cuestiones polémicas. Esta situación de estabilidad, bajo el imperio de la ley, es condición imprescindible para fortalecer la vida democrática.

Por definición, para impartir justicia se requiere que la autoridad electoral tome distancia y se coloque frente a los actores de las contiendas. Para hacer correctamente su trabajo no debe ser permeable a los humores de la opinión pública ni actuar como magnavoz de especulaciones. Tampoco puede abstraerse del hecho de que las denuncias entre los partidos se hacen, como es obvio, en contextos de los que no es posible separar la competencia política entre ellos.

Las autoridades no pueden admitir que se vulneren las reglas del juego democrático, pero a la vez deben entenderse a sí mismas como un ancla para el fortalecimiento de la democracia. La virtud en la actuación de las autoridades electorales no estriba en las supuestas victorias políticas; sino sólo en las victorias legales, en los triunfos del derecho.

Gracias a la acertada fórmula del legislador de hacer explícitos los pasos que las instituciones electorales deben seguir, y merced a la exhaustividad que caracteriza a nuestra legislación electoral, la autoridad, en la gran mayoría de los casos, no se ha visto obligada a moverse en la oscuridad teniendo que inventar procedimientos y mecanismos. Se ha limitado a aplicar aquellos que la misma ley prevé. Con ello se genera certidumbre, pleno conocimiento de causa respecto de los pasos a seguir en la organización y realización de los comicios.

Pese a todo, no hay leyes perfectas y exentas de lagunas, vacíos y hasta contradicciones. La misma evolución de la situación política del país implica el nacimiento de nuevas disyuntivas, de nuevos retos y de situaciones inéditas y potenciales conflictos. Si observamos los litigios actuales, poco o nada tienen que ver

con los que ocupaban a las instituciones electorales hace apenas algunos años. Los temas relacionados con el fraude electoral, con la falta de imparcialidad y transparencia en la realización de las elecciones o con la inequidad en las condiciones de la competencia, que ocuparon durante años los primeros puntos de la discusión política nacional, hoy prácticamente han desaparecido. En el terreno de la justicia electoral se ventilan nuevos y distintos asuntos. Los problemas actuales giran, más bien, en torno al adecuado uso de los recursos de que disponen los partidos, a las fronteras que tiene la labor fiscalizadora de las autoridades electorales, o a los alcances que dichas autoridades tienen para revisar que el principio de legalidad se cumpla en los propios partidos. Se trata de temas novedosos que se han planteado en la agenda política y que hoy son debatidos precisamente porque se trata de aspectos sobre los cuales las leyes electorales dicen poco o simplemente no dicen nada.

En este contexto, los órganos electorales han tenido que cumplir una delicada tarea de interpretación normativa para descifrar el sentido intrínseco de la ley. Ésta ha sido, inevitablemente, una labor difícil y polémica pues ahí en donde la ley no es clara y precisa, resultan inevitables las lecturas contrastantes en torno a su sentido. De ahí la importancia de que la interpretación que se ve obligada a hacer la autoridad electoral sea lo más ceñida a lo establecido por la norma, lo más mesurada y sería posible, de otra manera, en vez de ser una fuente de certeza, la actuación de la autoridad encargada de administrar justicia puede convertirse en el origen de dudas e incertidumbre.

Quien acude a los tribunales lo hace con la esperanza de encontrar criterios claros y definidos y no enfrentar lecturas de la ley aventuradas e inesperadas. No pretendo sostener, de ninguna manera, que la interpretación judicial deje de ser el mecanismo más apropiado para colmar los vacíos o la oscuridad legal —al

contrario, estoy convencido de la importancia de la función que cumplen en ese sentido los tribunales—, pero sí creo que es precisamente en virtud de esa importancia que la interpretación normativa debe ser ante todo fuente de certeza.

Los asideros institucionales del cambio democrático en México pueden reducirse en tres construcciones estratégicas: a) la edificación de una autoridad administrativa imparcial, es decir por encima de los intereses de los partidos; b) la creación de condiciones de la competencia que propician un equilibrio entre los contendientes, pues sólo en una situación de equidad tiene sentido el juego democrático; y c) la instauración de una instancia jurisdiccional ante la cual ventilar los eventuales conflictos que genere plena certeza con sus resoluciones.

Si nuestra transición se enfocó en la construcción de esas tres condiciones, su consolidación pasa necesariamente por su estricto respeto y permanencia. De alterarse o corromperse alguna de ellas no sólo se afectarían los logros del proceso de cambio político, sino que incluso se correría el riesgo de regresiones antidemocráticas.

### III. EL FUTURO DE LAS CONTROVERSIAS ELECTORALES

Nadie puede pretender que concluyan de una vez y para siempre las controversias electorales. Si bien los grandes temas que ocuparon las disputas políticas en la última década han sido resueltos, temas de reciente aparición representan hoy los retos que enfrentan el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en el terreno de la impartición de justicia electoral. Se trata de fenómenos nuevos como la posibilidad de revisar el apego de las decisiones de los órganos de los partidos a las disposiciones que la ley y sus disposiciones internas establecen, así como la tarea de fiscalización por parte de la autoridad electoral de las finanzas

de los partidos políticos. Esos son, precisamente dos puntos que, por su centralidad, quisiera desarrollar:

a) Revisión de la legalidad de actos internos de los partidos

Este problema, planteado de forma muy intensa sobre todo en los últimos años, se presenta cuando algunos militantes activos de los partidos políticos nacionales, recurren a las autoridades electorales cuando estiman que sus derechos políticos o partidistas han sido vulnerados, o cuando a su juicio alguna norma estatutaria de su partido ha sido infringida por parte de los órganos internos de los propios partidos políticos. En muchos de esos casos, la expectativa de los denunciantes no se reduce a que el Instituto Federal Electoral imponga sanciones económicas a los partidos que presuntamente hubieran incurrido en ciertas faltas, sino que aspiran que la autoridad electoral intervenga directamente para modificar o anular determinados actos internos de los partidos. Estamos, en este caso, ante un escenario en el cual las disputas internas de las fuerzas políticas trascienden la esfera partidista para buscar solución ante los órganos electorales.

Las posturas frente a este tema han sido diversas. Por un lado, algunos partidos han manifestado abiertamente su rechazo a que la autoridad electoral conozca y resuelva esos asuntos. Argumentan que se trata de un intervencionismo que vulnera el derecho que tienen las organizaciones políticas para autodeterminarse. Por el otro lado, se encuentran numerosos criterios del Tribunal Electoral que sostienen que la misión constitucional de los órganos electorales es la de preservar el principio de legalidad, y que ello se traduce también en controlar que los partidos respeten en su vida interna las normas estatutarias que ellos mismos se han dado libremente.

Sin duda se trata de un problema de delicados equilibrios que deben darse entre dos principios que, eventualmente, pueden entrar en contradicción. Por una parte, el asegurar que los partidos políticos se sujeten a controles legales que garanticen el cumplimiento de la ley y de sus propias normas. Por la otra, garantizar que esos controles no se traduzcan en una vulneración de la autonomía que está en la esencia misma de los partidos en un sistema auténticamente democrático.

Al respecto me parece que no hay que perder de vista tres elementos fundamentales:

1. Por definición los partidos políticos son organizaciones a las que los ciudadanos confluyen libremente en función de ciertos diagnósticos y objetivos, y con la pretensión de influir u ocupar por vías institucionales los espacios de gobierno y representación. En su naturaleza misma están el debate, la confrontación de puntos de vista y la defensa de intereses. Son, por ello, organizaciones complejas dotadas de normatividad y mecanismos de regulación de su vida interna. En definitiva, son instituciones autónomas, conformadas por individuos que por su libre decisión han optado por ser militantes.
2. Los partidos políticos son, porque así los concibe el Estado moderno, agentes que necesitan actuar bajo un principio de libertad hacia adentro y responsabilidad hacia fuera. Esa libertad supone la posibilidad de que ellos mismos determinen las reglas a que han de sujetarse en sus asuntos internos, de manera que no es aventurado afirmar que en esa capacidad para autorregularse radica la clave de su autonomía política. La ausencia de injerencias externas en cuestiones tan centrales como la postulación de candidatos, la designación de dirigentes, la definición de

estrategias políticas, o la resolución de las disputas entre grupos o corrientes dentro de los partidos es un elemento vital para mantener un sistema de partidos sano y una contienda política efectiva.

3. El Estado de derecho encuentra su legitimidad en el acatamiento de las leyes y en la existencia de mecanismos institucionales para evitar que determinados agentes gocen de regímenes de excepción o de ventajas respecto del resto de la sociedad. Como acontece con cualquier agrupación de personas, el hecho de que existan normas y entidades del Estado que tengan la función de juzgar la legalidad de los actos de los partidos políticos, difícilmente podrían entenderse éstos como una intervención arbitraria o indebida, sino más bien como el desarrollo de una función estatal que consiste en impartir justicia y en solucionar disputas cuando algún interesado así lo pide.

En tal contexto, los controles legales que ejerce la autoridad electoral deben respetar, ante todo, tres situaciones: a) que los partidos sean libres de dotarse de las normas que consideren conveniente establecer para regular su vida interna y que los órganos electorales se limiten a constatar que dichas normas no contravengan el orden jurídico; b) que, en todo caso, deban agotarse las instancias partidistas y los procedimientos estatutarios, como mecanismos primordiales y obligatorios de resolución de los conflictos internos, antes de acudir al IFE y al Tribunal Electoral; y c) que las disputas internas no den lugar a que las autoridades vayan más allá de lo estrictamente dispuesto por la normatividad interna de los partidos.

El papel de la autoridad electoral no puede ser el de “procurador” o juez dentro de la vida interna de los partidos. Al contrario, su misión debe limitarse a velar por que la legalidad que los propios



partidos han diseñado sea aplicada siempre por los órganos que también, de manera autónoma, los partidos han dispuesto.

Para ilustrar cuál ha sido la evolución que hemos experimentado en esta materia, basta recapitular una historia que apenas supera los tres años.

La posición original de la mayoría de quienes tienen derecho a voto en el Consejo General del IFE, consistió en que el Instituto sí está capacitado jurídicamente para conocer de las faltas cometidas por los partidos políticos a la ley o a la normatividad interna que se han dado ellos mismos, es decir, que si bien la legislación electoral les permite a los partidos que se den sus normas estatutarias de manera libre y autónoma, siempre y cuando éstas se apeguen a los principios y disposiciones legales, su cumplimiento resulta obligatorio para los propios partidos y es justamente ese cumplimiento el que verifica el Instituto Federal Electoral.

En un primer momento, siguiendo ese criterio, el IFE se limitó a imponer las sanciones que contempla el COFIPE, cuando se probaba que un partido había infringido su propia legalidad. Se trataba de multas, nada más. Pero posteriormente, al resolver un conflicto suscitado en el Partido del Trabajo, el Tribunal Electoral consideró que además de una sanción pecuniaria el IFE debía restituir en sus derechos a los militantes de los partidos políticos que hubieran padecido alguna afectación.

El Tribunal Electoral sostuvo diversas tesis de jurisprudencia en ese sentido estableciendo así que la ruta jurídica adecuada para que un militante planteara una controversia frente a su partido, era la presentación de una queja ante el IFE y no la interposición de un juicio ante dicho órgano judicial.

De esta manera, el Instituto Federal Electoral se vio obligado a enfrentar un escenario inédito en donde las disputas de las fuerzas políticas trascendieron su espacio íntimo para con-

vertirse en materia de juicio ante los órganos electorales. A partir de aquél momento, y como consecuencia de la decisión del Tribunal, se generó una cascada de quejas que llevaron al Consejo General del IFE a pronunciarse respecto de asuntos tales como las elecciones de dirigencias, la postulación de candidatos, el nombramiento o remoción de funcionarios partidistas y otros litigios internos. Bajo ese criterio el IFE resolvió 194 quejas y ordenó la restitución de derechos en 6 casos.

Sin embargo, recientemente el escenario ha cambiado de nuevo: recientemente el Tribunal Electoral cambió su criterio transformando la ruta en esta materia. Por un lado, señaló que las controversias que se susciten en los partidos políticos son de la exclusiva competencia del propio Tribunal, a través del *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano*, en caso de que la pretensión principal del militante sea la restitución de sus derechos, excluyendo así al IFE del conocimiento de estos asuntos. Por otro lado, estableció que el Instituto Federal Electoral sólo conocerá los casos en los cuales el objeto de la queja sea sancionar administrativamente al partido político por incumplir con su propia normatividad, ya que sólo le compete aplicar las sanciones previstas en el COFIPE entre las cuales no figura la restitución.

Resulta pertinente y de buen tino el nuevo criterio adoptado por el Tribunal Electoral, pues ha abierto la posibilidad de que las quejas sobre asuntos internos corran directamente a la máxima autoridad electoral por una vía que, desde su origen, fue creada específicamente para proteger los derechos políticos. En consecuencia, el sistema de partidos ha ganado en claridad en el procedimiento y en la celeridad que necesita darse a esta clase de litigios.

Termino este punto insistiendo en lo fundamental: partidos estables, sólidos, son imprescindibles para la democracia. Una

ojeada a la historia comparada prueba que ahí donde las democracias han logrado mantenerse y ser sustentables existe una base de partidos políticos sólidos, con una vida interna institucional madura que apenas si reclama la injerencia de una autoridad externa.

b) Las facultades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos

Desde la reforma de 1996, a la par de un sustancial incremento en el financiamiento público y de una nueva fórmula para la distribución del mismo que permite que los partidos políticos participen en las contiendas electorales en condiciones equitativas, también se incrementaron las facultades de fiscalización de la autoridad electoral. Se trata de controlar que el manejo de los recursos por parte de los partidos se apegue estrictamente a la ley. Nuevas atribuciones como la capacidad de realizar auditorías y visitas de verificación, el solicitar informes especiales, la posibilidad de revisar las finanzas partidistas más allá de lo que los partidos reportan en sus informes anuales y de campaña y la capacidad para iniciar procedimientos de oficio, entre otros, forman parte de los instrumentos que el Instituto Federal Electoral a través de su Comisión de Fiscalización puede utilizar para ejercer su tarea de manera cabal.

Adicionalmente, con la reforma de ese año se abrió la posibilidad de que los partidos políticos sean copartícipes en las tareas de vigilancia en esta materia al facultarlos para presentar quejas en contra de otros partidos por transgresiones a las normas vigentes en materia de financiamiento. De hecho, a partir del año 2000 algunas de las denuncias presentadas han puesto a prueba la capacidad fiscalizadora de las autoridades electorales, abriendo la puerta a nuevos y complejos problemas de interpretación jurídica.

En particular, uno de los casos denunciados, implicó la necesidad de que el IFE se allegara información resguardada en el sistema financiero y hacendario nacional. La solicitud de esa información por parte del IFE desató un debate jurídico en torno a si al IFE le eran oponibles o no los secretos bancario, fiduciario y fiscal, cuando ejercía sus atribuciones en materia de fiscalización. Por una parte, las autoridades bancarias y hacendarias sostenían que esos secretos representaban una barrera en las capacidades de investigación del IFE. La autoridad electoral, por el contrario, sostuvo que dichos secretos no podían constituir un impedimento para que se cumplieran plenamente las disposiciones constitucionales y legales que la mandaban para realizar una fiscalización clara y exhaustiva. Se trató a todas luces, de un diferendo originado por normas poco precisas y, eventualmente, contradictorias.

Afortunadamente el Tribunal Electoral, quien conoció del caso, resolvió en mayo del 2002 que el IFE debía ser considerado como una autoridad hacendaria para fines fiscales cuando revisaba la legalidad de los recursos de los partidos políticos, materia de interés público, razón por la que no le eran oponibles los secretos mencionados. Con esa resolución, el IFE prosiguió sus investigaciones en ese caso específico.

Una serie de litigios planteados posteriormente ante la Justicia Federal por la vía de varios juicios de amparo, llevó a confirmar la disposición constitucional y legal de que las actividades del IFE en cuanto autoridad administrativa electoral, así como las resoluciones del Tribunal Electoral son inimpugnables por la vía del Juicio de Garantías, convalidando de esta manera el criterio que había sido establecido por dicho órgano jurisdiccional de reconocer al IFE el carácter de autoridad hacendaria para fines fiscales.

A pesar de lo anterior, el principio de “relatividad de las sentencias”, reconocido por el mismo Tribunal, abrió al IFE las puer-

tas del secreto bancario y del fiduciario pero sólo en el caso específico en el cual había versado la sentencia, impidiendo que el Instituto Federal Electoral pudiera hacer valer la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario en asuntos distintos. Para estos casos diferentes el IFE podía invocar la “fuerza del precedente judicial” que, no obstante, no tiene ningún efecto vinculante.

En enero del 2003, el criterio del Tribunal no tardó en confirmarse en nuevos asuntos, sentándose así jurisprudencia firme que establecía que ni el secreto bancario, ni el secreto fiduciario, podían oponerse al Instituto Federal Electoral.

En los hechos ha quedado demostrado que la efectividad de esas tesis de jurisprudencia también ha sido limitada, pues de cara a solicitudes de información realizadas por el Instituto Federal Electoral con fundamento en las mismas, se ha argumentado por parte de las autoridades bancarias que, de conformidad con la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del Tribunal Electoral obliga sólo a las Salas del propio Tribunal, al IFE y a las autoridades electorales de los Estados.

A pesar de la idoneidad y oportunidad del criterio sentado por el Tribunal Electoral en el sentido de que el Instituto Federal Electoral puede superar el valladar que representan los secretos bancario y fiduciario cuando revisa las finanzas de los partidos, sería conveniente una reforma legal en la que se establezca, sin márgenes de duda, que el IFE está incluido entre las autoridades que no están vinculadas por esos secretos, para cancelar de manera definitiva las interpretaciones encontradas.

Además, dentro de los nuevos retos que la labor de fiscalización le ha planteado en la práctica al Instituto Federal Electoral se encuentra la imposibilidad legal de requerir coactivamente a particulares, personas físicas y morales que hubieran tenido relaciones comerciales con los partidos políticos, para que aclaren ante el IFE la naturaleza y la materia de dichas relaciones y, even-

tualmente, entreguen la documentación que sustente su dicho. Esta situación denota la necesidad de una modificación de las normas que actualmente sustentan las tareas de fiscalización de la autoridad electoral, misma que podría servir no sólo para actualizar las atribuciones del Instituto Federal Electoral y adecuarlas a los nuevos requerimientos que demanda nuestra democracia, sino también para resolver, de manera definitiva, las lagunas que han salido a relucir en torno a los alcances de las disposiciones vigentes y que hasta ahora sólo han sido superadas casuísticamente por la interpretación del Tribunal Electoral.

Hemos llegado a un punto en el que el fortalecimiento de la función fiscalizadora del IFE debe pasar por modificaciones legales sustanciales que, como ha sido la regla en nuestro sistema electoral, aporten normas claras e incontrovertibles para todos los agentes políticos.

Los temas mencionados son sólo dos ejemplos, los más claros y emblemáticos de cómo la actividad jurisdiccional en materia electoral se enfrenta hoy en día a nuevos retos y litigios. Hemos pasado de los temas centrados en los procedimientos y las herramientas que hacen posible la celebración de elecciones confiables y transparentes a otros, de una complejidad distinta, que son propios de la maduración de la democracia. Se trata de desafíos distintos y complicados, pero cuya existencia prueba, una vez más, que nuestra transición a la democracia ha terminado y estamos de lleno en una fase donde la agenda de la consolidación y viabilidad de la misma, nos enfrenta a nuevos dilemas.

## JOSÉ WOLDENBERG

Nació en Monterrey, N.L., en 1952. Licenciado en sociología (1975) y maestro en estudios lationamericanos por la UNAM (1987), de la que ha sido profesor y en la que realizó estudios de doctorado en ciencia política. Ha sido miembro fundador (1974) y funcionario del Sindicato de Personal Académico de la UNAM (1976-77) y del Sindicato de Trabajadores de la UNAM (1977-78). Cofundador y miembro del Consejo Nacional del MAP (1981); cofundador e integrante del comité central del PSUM (1981-87), miembro fundador (1987), integrante del Consejo Nacional (1987) y del Comité Ejecutivo del PMS (1988) y miembro del PRD (1989-91). Presidió el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (1989-94). Consejero ciudadano (1994-96) y Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (1996- ). Ha sido colaborador de *La Cultura en México, unomásuno* (1979-83), *La Jornada* (1984-96), *Etcétera*, *Nexos* y otras publicaciones. Coautor de *La desigualdad en México* (1984), *La sucesión presidencial en 1988* (1987) y *La reforma electoral de 1996. Una descripción general* (1997), entre otras obras. Autor de *Antecedentes del Sindicalismo* (1983), *Revolución y Congreso en la UNAM, Historia documental del SPAUNAM* (1989), *Las ausencias presentes* (novela, 1992), *Violencia y política* (1995), *Francisco Zarco* (antología, 1996), *Memoria de la izquierda Sistemas políticos, partidos y elecciones*, (en colaboración con Alberto Begué y Pedro Aguirre) (1998), y *La mecánica del cambio político en México* (en colaboración con Ricardo Becerra y Pedro Salazar). Su último libro se titula *La construcción de la democracia*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.