

LOS TRIBUNALES ELECTORALES: MODELOS Y TIPOS PROPUESTA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO

*José Antonio de la Vega Asmitia**

SUMARIO: I. Introducción. II. Los modelos de tribunales electorales en México y el mundo. III. Los grados de judicialización. IV. El Tribunal Electoral en el Estado de Tabasco. V. Elementos para la discusión y reforma del marco jurídico vigente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

I | INTRODUCCIÓN

La constitucionalidad de la política es uno de los temas más discutidos en todos los sistemas políticos del mundo actualmente. De la misma manera, es un tema que ocupa los debates especializados entre constitucionalistas, jueces y politólogos. Su importancia radica en el hecho de que, frente a la progresiva complejidad de las sociedades y de sus gobiernos, así como de los conflictos que se generan en ellos, la política se ha visto delimitada por el poder de los presidentes o de los parlamentos, con la consecuente crisis de gobernabilidad y de credibilidad en las instituciones.

Otra cuestión importante es la naturaleza litigable de las constituciones. La mexicana es una Constitución francamente litigable desde

* Diputado del H. Congreso del Estado de Tabasco.

el momento que figuras como controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad aparecen entre sus preceptos. La constitucionalidad de los procesos políticos y de las decisiones políticas, así como de las instituciones y leyes que la regulan, debe ser un permanente tejido de negociaciones sin perversión para no debilitar el pacto social que sostiene al sistema político.

Esta ponencia se estructura en cuatro partes: los modelos de los tribunales electorales de México y el mundo, los grados de judicialización electoral, el Tribunal Electoral de Tabasco, y por último, plantearé algunos elementos para la discusión y reforma del marco jurídico vigente del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.

II LOS MODELOS DE TRIBUNALES ELECTORALES EN EL MUNDO

E

Los órganos jurisdiccionales electorales tienen entre otras funciones la de garantizar la estabilidad del sistema político establecido en las normas constitucionales.

Es así que nuestro sistema jurisdiccional electoral se basa en nuestros días en la reforma constitucional de 1996, que tuvo como principal objetivo en cuanto a la justicia electoral en las entidades federativas, el establecimiento de un conjunto de principios y bases a nivel local, así como la consecución para los tribunales estatales de ciertas garantías que le permitieran cumplir con sus funciones con eficacia y eficiencia.

Señala el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las obligaciones de los estados integrantes surgidos del Pacto Federal:

“IV.Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

“c) 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;”

Como lo establece el precepto constitucional, deja a la soberanía de las entidades federativas la forma de organización y naturaleza de su jurisdicción, siempre que se respete la autonomía funcional y la independencia de sus decisiones.

Por ello existen en la República Mexicana las autoridades locales que resuelven las controversias que surgen en los comicios de las entidades federativas, las cuales se reagrupan en cuatro tipos de tribunales:

- a. Los tribunales electorales estatales;
- b. Los tribunales pertenecientes al Poder Judicial del Estado;
- c. Los tribunales electorales autónomos, y
- d. Las salas especializadas en materia electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Estos cuatro tipos de tribunales electorales que funcionan en México corresponden a dos modelos en el mundo: los tribunales electorales que corresponden al modelo inglés por una parte, y al modelo francés por otra, para resolver los conflictos electorales.

E

A E

El estudio de este sistema de control se divide en tres periodos: en el primero, el organismo encargado del control del contencioso electoral fue el *Magnum Concilium* (el Gran Consejo del Reino); en el curso del segundo periodo, la Cámara de los Comunes; después de 1867 hasta nuestros días es competencia del juez; en el curso de este último periodo, teóricamente es la Cámara de los Comunes quien revisa la decisión definitiva, pero en la práctica esta Cámara jamás modificó una decisión del juez.

E

Tres periodos sucesivos se pueden reconocer: en un primer periodo, el organismo encargado del control del contencioso electoral fue el *Consejo del rey*; en el segundo fue la *Asamblea Nacional* (1789-1958); finalmente después de la adopción de la Constitución de 1958 y hasta nuestros días, esta función fue conferida principalmente al *Consejo Constitucional* y de manera accesoria al juez y al *contencioso-administrativo*.

III LOS GRADOS DE JUDICIALIZACI

La judicialización de la justicia electoral es la tendencia en el mundo, con los siguientes grados:

- a. Los órganos jurisdiccionales que no diferencian los conflictos electorales de otros al aplicar la unidad del derecho, del procedimiento y la jurisdicción en la solución de conflictos electorales;
- b. Los órganos cuasijurisdiccionales;
- c. Las salas especializadas en los órganos jurisdiccionales ordinarios de tipo temporal o permanente;
- d. Los tribunales especializados;
- e. Los tribunales constitucionales, y
- f. Los tribunales de legitimidad.

L

Los sistemas jurídicos que siguen la judicialización del primer grado (1) son países del modelo anglosajón siguientes:

- a. Australia
- b. Canadá
- c. Gran Bretaña
- d. India
- e. Irlanda

L

En Europa Occidental domina el modelo judicialista. En diversos países democráticos se resuelven los conflictos electorales por órganos jurisdiccionales del primer y tercer grado de judicialización mencionado, es decir, con figuras como Corte Constitucional, Corte Suprema, tribunales ordinarios, Tribunal Constitucional y Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, Consejo de Estado y Consejo Constitucional, tribunales ordinarios, Corte Especial Superior, tribunales ordinarios y Corte Suprema.

L

L

Es importante resaltar que desde los años 70 la tendencia en Latinoamérica es que los conflictos electorales son dirimidos por actos jurisdiccionales por la imparcialidad y seguridad jurídica que ofrece dicho sistema a los países de la región en proceso de democratización. El tipo de modelo judicialista que domina es el de la jurisdicción especializada y sus figuras son: Corte Nacional Electoral, Tribunal Superior Electoral, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunal Superior de Elecciones, Tribunal Supremo Electoral, Consejo Supremo Electoral, Tribunal Superior de Justicia Electoral, Jurado Nacional de Elecciones y Corte Electoral.

La especialización de dichos tribunales electorales en América Latina es de tal importancia que varios han sido creados como *órganos constitucionales autónomos* en los siguientes países: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay. La naturaleza jurídica de estos tribunales se justifica por su labor de control sobre los poderes del Estado al representar una garantía más para lograr el funcionamiento democrático de las instituciones.

Por todo lo anterior, es claro que el modelo de tribunal electoral propio a las necesidades para fortalecer un proceso de democratización y que corresponda a la naturaleza de modelo jurídico que se desarrolla en el país, debe ser el modelo de tribunal electoral especializado, del

tipo europeo y principalmente del tipo latinoamericano, con un nivel muy alto de independencia no solamente de los demás poderes, sino en especial del poder judicial. Esto es, no corresponde a la naturaleza jurídica, ni a nuestra tradición jurídica, el tribunal electoral en el modelo anglosajón, ya que en el sistema especializado se requiere que los jueces resuelvan conflictos electorales que corresponden a reglas de derecho público, las cuales se rigen conforme a la protección del interés general y el interés público. Esto no se da en el modelo anglosajón, pues sus jueces tienen la tendencia a no distinguir entre el derecho público y el privado. Por lo que aquellos tribunales electorales no especializados, y que sus integrantes provienen del poder judicial, con una formación y experiencia privatista, tienden a aplicar reglas de derecho público como si fueran conflictos entre particulares, cuando en realidad están dirimiendo asuntos que son del interés de la nación y del interés general.

I EL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE TABASCO

En la *Constitución Política del Estado de Tabasco* se adicionó al Título Quinto, denominado “Poder Judicial” del Capítulo único, el artículo 63 bis, para crear el Tribunal Electoral.

Podemos entonces establecer las características definidas en la Constitución de Tabasco sobre el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco como son:

a) *Autonomía constitucional*. En virtud de que no existe obligación constitucional en el artículo 116 fracción IV para incorporar a los tribunales electorales al Poder Judicial de los estados, algunas entidades, entre ellas Tabasco, optaron por permanecer como órganos autónomos desde la Constitución local, en sentido formal, independiente en sus resoluciones y autónomo en su funcionamiento. Incluso, podríamos establecer la autonomía presupuestaria que regula su ley orgánica, al ser su presupuesto independiente del Poder Judicial del Estado. Sin embargo, cuando se aborde la forma en que el mismo se integra, se encontrará una marcada influencia de participación del Poder Judicial.

b) *Participación circunscrita a los poderes constituidos en cuanto al nombramiento de sus miembros.* El Tribunal se integra con tres magistrados electorales numerarios y dos suplentes, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente; dos magistrados electorales numerarios y un suplente, serán aprobados de entre cinco magistrados numerarios que proponga el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El magistrado electoral numerario restante y un suplente, serán elegidos de una lista de diez jueces de primera instancia de la Judicatura que reúnan los requisitos para ser magistrados, que presente ante el Congreso del Estado, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, previa aprobación del Pleno de éste.

c) *Permanencia de sus integrantes por 7 años fijos.* A diferencia de otras entidades federativas en donde los órganos jurisdiccionales electorales se mantienen por un número de participación en procesos electorales, el Tribunal tabasqueño establece su temporalidad en un número finito de años, por lo que la permanencia de los magistrados electorales influye en la autonomía al no estar sujeto a decisiones o interpretaciones de oportunidad política. Sin embargo, este sistema corre el riesgo de transitar a la inamovilidad de los juzgadores y, por ende, al desgaste de la institución al establecer, en un caso inédito en comparación con las demás entidades federativas, que se pueda prorrogar hasta 14 años, según lo establece el artículo 8 de su Ley Orgánica.

d) *Carácter permanente del Tribunal Electoral.* Desde su creación en la Constitución se establece el carácter permanente de la actuación del Tribunal, además con ello implica una serie de responsabilidades como la intervención en la resolución de controversias sobre el desarrollo de los procedimientos de participación ciudadana semidirecta, como plebiscitos, referendos y proyectos de iniciativa popular. Incluso el Tribunal ingresa en la dinámica del derecho laboral mexicano al resolver los conflictos que se presenten entre los servidores del organismo electoral y del propio tribunal, aparte de la resolución de las impugnaciones de los partidos políticos y los ciudadanos en tiempos fuera de los procesos electorales.

e) *Profesionalización*. Uno de los deberes principales de los órganos de administración de justicia electoral es la profesionalización de su personal, pues no basta su nombramiento, sino que es obligación de cualquier juzgador prepararse en el tema de su encargo. Por lo anterior, son importantes las labores que realizan los tribunales con relación a la capacitación y difusión de la materia electoral, especialmente del Derecho Electoral. En el caso local, esta facultad la tienen los magistrados en cuanto a las tareas de docencia e investigación y en particular al presidente del Tribunal por lo que se refiere a la capacitación y profesionalización de los funcionarios, como lo señalan los artículos 15 y 18 de su ley orgánica.

f) *Sistemas de medios de impugnación*. Así tenemos que en la legislación electoral encontramos recursos administrativos cuya tutela versará sobre actos o resoluciones de los organismos electorales, en ocasiones regulados de manera no precisa y en otros con recursos genéricos, pero por lo mismo, su campo de protección es mayor. Igualmente, existen recursos jurisdiccionales que salvaguardan la seguridad jurídica de los emitidos por los órganos electorales administrativos y más aún otros contra los emitidos por el propio Tribunal.

De lo anterior podemos observar que dicho Tribunal Electoral carece de independencia plena desde el punto de vista estructural, por las siguientes consideraciones:

- A. Tres de los integrantes del Tribunal Electoral son propuestos por el mismo Tribunal Superior de Justicia, ante la Cámara de Diputados. No debemos olvidar que dicho Poder Judicial en términos del artículo 56 de la Constitución local ha sido designado por una mayoría legislativa y mediante terna propuesta por el Ejecutivo. En Tabasco ejecutivos estatales han provenido siempre de un mismo partido político hegemónico y, durante décadas, este sistema ha mantenido un sistema de administración de justicia que tiende a no afectar sus intereses. Esta afirmación se refuerza por el hecho de que la gran mayoría de quienes han presidido el Tribunal Superior de Justicia no provienen de la estructura del propio Poder Judicial, sino de la experiencia político-partidista; y al terminar su encomienda, dichos presiden-

- tes, como lo demuestra el caso más reciente, regresan a las tareas de gobierno o de partido.
- B. Los magistrados del Tribunal Electoral han interpretado las normas con un sentido formalista en la mayoría de los casos en beneficio de los simpatizantes del mismo partido hegemónico en el Estado de Tabasco. Basta observar la abundancia de casos importantes en que la misma Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha modificado las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco; incluso, han revocado resoluciones del mismo Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, como fue el caso de la anulación de las elecciones para gobernador en Tabasco en el año 2000. El Tribunal Estatal Electoral no observó el enorme cúmulo de irregularidades e inequidades que la Sala Superior documentó en su resolución al anular dicha elección.
- C. La mitad de los integrantes de dicho tribunal son propuestos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, lo que muestra la dependencia estructural de sus miembros, por el hecho de ser propuestos por los mismos magistrados del mismo Poder Judicial. Asimismo, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco establece: “Los Magistrados Electorales, una vez concluido el periodo de su nombramiento, deberán reintegrarse a las funciones que venían realizando en el Poder Judicial del Estado, salvo que el Congreso del Estado prorrogue su nombramiento en cuyo caso la reintegración se hará al concluir el periodo respectivo.” Por lo que los juzgadores electorales mantienen una relación estrecha en su funcionamiento con lo que pueda determinar el Poder Judicial y, por ende, los demás poderes del Estado.
- D. A mayor abundamiento, sería peor si dentro de los miembros magistrados del Poder Judicial del Estado, escogieron los que tienen formación y experiencia en derecho privado, pues como lo hemos observado, dichos magistrados emiten criterios de interpretación conforme a la protección no del interés general y público, sino conforme al interés privado.

- E. La legislación local dista de ser un verdadero sistema de medios de impugnación que permita la certeza jurídica de hacer valer los derechos de los ciudadanos, para que cualquier acto de autoridad electoral se sujete al principio de legalidad, ya que se omite en la legislación secundaria del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, recurso ampliamente reconocido en la legislación federal, no así en el ámbito local que circunscribe su procedimiento a una norma de carácter interno, por lo tanto carece de trascendencia en su conocimiento para el ciudadano y en su jerarquía jurídica.
- F. Debido a su “autonomía” constitucional e independencia formal, mas no material del Poder Judicial, el Tribunal Electoral carece de un órgano interno que lleve a cabo las funciones de manera eficiente sobre investigación y difusión del Derecho Electoral, así como la profesionalización, capacitación e incluso de control interno a sus funcionarios, como la hace de manera similar el Consejo de la Judicatura. Debido a que todas estas atribuciones están comprendidas dentro del ámbito funcional de los magistrados, se delegan a direcciones dentro de la organización interna del tribunal, las cuales no cuentan con la autonomía técnica para poder concluir un programa de trabajo que otorgue los resultados necesarios.
- G. En materia de acceso a la información pública en el Estado, a diferencia de los tribunales del orden común que resuelven intereses privados, el Tribunal Electoral de Tabasco es garante de temas de interés público, por lo que sus actos no se limitan a la garantía de audiencia mediante la notificación y publicación de sus resoluciones y acuerdos, sino que requiere una máxima difusión de ellos, así como la transparencia y acceso a la información sobre su funcionamiento, tomando en cuenta las herramientas tecnológicas al alcance de las instituciones para hacer accesible a la sociedad información de trascendencia para la vida política del Estado.

ELE E TOS ARA LA DISCUSI RE OR A
DEL ARCO JURÍDICO IGE TE DEL TRI U AL ELECTORAL
DEL ESTADO DE TA ASCO

Se requiere modificar la *Constitución Política del Estado de Tabasco* y leyes reglamentarias correspondientes, para la creación de un Tribunal Electoral especializado constitucional, que tenga las características siguientes:

1. Se requiere un Tribunal Electoral especializado y constitucional e independiente del poder ejecutivo local y del mismo poder judicial local.
2. Es primordial que los magistrados electorales tengan experiencia en la administración de justicia en el ámbito del derecho público, lo más independiente posible y con buena fama pública reconocida.
3. Es necesario que sus magistrados sean propuestos, sin la intervención del ejecutivo local, ni del Tribunal Superior de Justicia del Estado, sino mediante convocatoria que emitan los legisladores de la Cámara de Diputados, mediante la expedición de una convocatoria a la población en su conjunto, con especial participación de los colegios de profesionistas, instituciones de educación superior, así como organizaciones sociales, y se seleccionen mediante un proceso de examen de los conocimientos en la materia electoral, tal y como sucede en los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Puebla, Sonora y Sinaloa.
4. Dicho Tribunal electoral especializado constitucional, sería independiente de los tres poderes locales, pues como se ocupará de asuntos que tienen que ver con la legitimidad de los poderes constituidos, deberá tener tal autonomía estructural, funcional y presupuestal. Por lo que se debe incluir en un capítulo distinto del Poder Judicial, denominado “De los órganos constitucionales autónomos”.
5. Contar con un órgano colegiado auxiliar, con autonomía técnica que se ocupe de la actualización, difusión, investigación y vincu-

lación académica electoral, la capacitación y profesionalización de sus funcionarios; asimismo, sirva de contraloría interna en caso de quejas en contra de los propios empleados del Tribunal, además se encargue de la administración de los recursos financieros, humanos y materiales de la Institución. Dicho órgano sería presidido por el presidente del Tribunal, pero sus demás integrantes serían ajenos a alguna función jurisdiccional.

6. Con el fin de salvaguardar el interés público se debe promover la máxima publicidad de sus actos, con respecto a los límites establecidos en las leyes de la materia.

Finalmente, es de comentar que lo establecido en el artículo 116 constitucional, en el sentido de otorgar garantías que pretendan homologar en sus principios y rasgos básicos las normas electorales locales con la federal y, por tanto, cuando las normas electorales locales se asimilen con las federales, serán partícipes de sus ventajas, pero también de sus desventajas e insuficiencias de ésta. Por lo que la innovación y actualización de nuestras normas electorales constitucionales o secundarias, pueden servir como preámbulo a un sistema democrático moderno, sin rezagos a los constantes cambios de la interacción de los actores políticos para con las instituciones y la sociedad.