

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL

*Ismael González Parra**

SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. La independencia judicial. III. Inamovilidad judicial. IV. Remuneraciones de los funcionarios judiciales. V. Régimen de responsabilidad. VI. Autonomía presupuestal. VII. Capacitación electoral.

I CO NSIDERACIONES GENERALES

En este marco de la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, en el que participé con el tema: “La independencia judicial en materia electoral”, es propicia la ocasión para el análisis de la independencia y autonomía que priva en los tribunales electorales de los estados, en lo general y del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, en lo particular. Previo a ello, considero importante recordar de paso, las reformas que dieron origen y fortalecimiento a la independencia y autonomía de la justicia electoral en México.

La justicia en materia electoral que en México estuvo vigente hasta 1993, es la llamada justicia política, materializada en lo que conocimos como colegios electorales.

Las reformas constitucionales de 1990 y 1996 en materia electoral, dieron origen a las instituciones autónomas, profesionalizadas e inde-

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Estado de Nayarit.

pendientes, responsables de la función del Estado, de organizar las elecciones federales y de conocer y resolver las controversias que se susciten en materia electoral, sobre la base de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Es un hecho, que dichas reformas constitucionales y legales, fueron adoptadas en los Estados.

Respecto al sistema jurisdiccional electoral, éste surge de manera incipiente en la reforma constitucional del 11 de diciembre de 1986, con la creación de un órgano jurisdiccional de carácter administrativo, denominado *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, mismo que le correspondió la responsabilidad de sustanciar y resolver los recursos de queja, derivados de las impugnaciones en la elección de diputados federales, senadores y la elección presidencial de 1988, en donde resultó ganador Carlos Salinas de Gortari. Con la reforma constitucional del 5 de mayo de 1990, le dio vida al Tribunal Federal Electoral, ente autónomo e independiente, a quien le atañó sustanciar y resolver las impugnaciones electorales de las elecciones federales de 1991 y 1994, elección esta última, en que resultó electo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

En 1996 nace el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituido en la Constitución General de la República como la máxima autoridad jurisdiccional, sobre asuntos electorales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad. En el marco de sus atribuciones y competencias el Tribunal ha sustanciado y resuelto las impugnaciones derivadas de los procesos electorales federales de 1997, 2000, 2003 y 2006, así como las derivadas de elecciones en los Estados y el Distrito Federal.

Todas estas últimas elecciones se caracterizaron por su competitividad política, en las que como resultado de las mismas, cambiaron la geografía política del país, con la alternancia en el poder, tanto en el ámbito federal como en el local; en la elección de 1997 ningún partido político obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; en la elección presidencial de 2000 se da la alternancia en el Poder Ejecutivo, en que ganó las elecciones Vicente Fox Quesada y en el 2006, Felipe Calderón Hinojosa, ambos del Partido Acción Nacional. Sin duda alguna, la importante actuación de *autonomía e independencia* que ha tenido este Tribu-

nal Electoral desde esa última trascendente reforma, le ha permitido ser el garante de la estabilidad política y social que hoy vive México, al dar definitividad a los conflictos suscitados en los procesos electorales.

La trascendente y última reforma político-electoral de 1996, ratificó los presupuestos de la función estatal electoral. Lo fundamental de esta reforma para nuestro tema, consiste en que en ella se dio la exclusión del Poder Ejecutivo de cualquier participación en la integración y funcionamiento de los órganos electorales federales, con lo que se pretendió profundizar la autonomía e independencia de los organismos electorales.

Todas las legislaciones de los Estados y el Distrito Federal se ajustaron a la norma constitucional, con sus excepciones. En la legislación electoral del Estado de Nayarit, aún prevalece prescrito en el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley Electoral del Estado de Nayarit vigente.

El tema en el que participamos en este importante foro, impone una revisión puntual de la independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales, en particular: la inamovilidad judicial; remuneraciones de los funcionarios judiciales; régimen de responsabilidad; autonomía presupuestal y de capacitación electoral, en esperada alcanzar los propósitos que redunden en beneficio de la justicia electoral en México.

II LA I DE E DE CIA JUDICIAL

La autonomía jurídica implica que la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia.

La garantía de independencia y autonomía judicial en materia electoral en los Estados, encuentra su fundamento constitucional en la fracción IV del artículo 116, que dispone: “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”.

El carácter autónomo del Tribunal Electoral del Estado es reconocido en el artículo 5º de la Ley de Justicia Electoral para el Estado, toda vez que la Constitución Política del Estado Nayarit no lo hace expresamente.

De lo anterior se desprende que el Tribunal Electoral del Estado de Nayarit es un órgano jurisdiccional autónomo, con capacidad de autodeterminarse, conforme a las facultades legales y reglamentarias; así como para emitir y reformar su reglamento interno, el cual tiene por objeto regular la esfera jurisdiccional, los medios de impugnación, la organización y funcionamiento interno del Tribunal.

Asimismo, la decisión de los magistrados numerarios, para elegir de entre sus integrantes al que fungirá como presidente, es independiente, el que durará en el cargo un año, que puede ser reelecto por un periodo igual, conforme al artículo 6º del la Ley de Justicia Electoral y 18 del Reglamento Interior del Tribunal.

El Tribunal ejerce el control de legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de los órganos electorales administrativos, a través del recurso de apelación y del juicio de inconformidad; el primero en todo tiempo y el segundo durante los procesos electorales locales y exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez.

En conclusión, es dable decir que el Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, es un órgano jurisdiccional con capacidad de autodeterminarse, que se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores.

Sin embargo, su autonomía no es total, toda vez que sus resoluciones no adquieren definitividad judicial, ya que éstas son sometidas a la revisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de revisión constitucional y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En ocasiones las diferencias de criterios al resolver en ambas instancias —la local y la federal— están marcadas primordialmente por los métodos argumentativos hermenéuticos empleados, sin que de ninguna manera resten valor y veracidad a la resolución revocada, que al ser analizada por la instancia superior, sólo por ser terminal es la que establece la última palabra con efectos obligatorios.

III | A O ILIDAD JUDICIAL

La inamovilidad es otra de las garantías fundamentales de los magistrados, la cual encuentra su fundamento en la fracción III del artículo 116 Constitucional.

Al respecto, el ministro Aguirre Anguiano manifiesta que la inamovilidad puede resumirse en la siguiente frase: “No te muevas mientras no exista causa de responsabilidad y continúes honestamente en el ejercicio de tu función”.

Por su parte el ministro Azuela Güitrón refiere con respecto de la inamovilidad, el de lograr la independencia de los juzgadores: “¿En dónde radica la autonomía y la independencia de un funcionario? Para mí radica en la actitud psicológica de poder resolver sin presión alguna los asuntos que se someten a su conocimiento”.

Asimismo, el ministro Díaz Romero al respecto precisa: “Soy un convencido de la inamovilidad de los jueces, porque creo que es la parte fundamental, el meollo en el cual se debe apoyar la independencia del Poder Judicial”.¹

En ese contexto, es de estimarse que la inamovilidad genera certidumbre de estabilidad laboral en los magistrados, que permite el desempeño de sus responsabilidades con plenitud de independencia y sin los temores de presión o condiciones inadecuadas de su permanencia en el cargo.

Además, otro beneficio de la inamovilidad es la especialización del servicio público, no sólo como condición básica para el cumplimiento eficaz y eficiente de su responsabilidad, sino como una herramienta de la consolidación democrática. En consecuencia, la estabilidad de los juzgadores electorales debe ser una garantía esencial para evitar que la disputa por el poder político, los intereses de un grupo o partido, impida la profesionalización y el perfeccionamiento de la función jurisdiccional.

¹ *Inamovilidad de jueces y magistrados del poder judicial local*. Serie de debates, Pleno, núm. 18, México 1999. Ed. Gama Sucesores, p. 4.

La permanencia de los magistrados electorales, durante el periodo para el que fueron designados por el Congreso, no es la única garantía de inamovilidad, otro factor que también es importante para el juzgador electoral, es la certidumbre que al término del periodo tenga posibilidades reales para la ratificación del cargo, si la legislación electoral lo permite.

Ley de Justicia Electoral, garantiza la inamovilidad de los magistrados del Tribunal del Estado, por un periodo de cuatro años, que puede ser ratificados por un periodo igual. Sin embargo, no existe un procedimiento legal de evaluación para la ratificación de los magistrados. Por lo cual, resulta esencial que la ratificación de los magistrados, sea de mero trámite, en tanto no hayan incurrido en responsabilidad alguna en su actuación.

Sin embargo, esta garantía de inamovilidad con frecuencia se encuentra amenazada, aun cuando se encuentre prescrita en la Constitución basta que decisiones políticas así lo acuerden, para que se vulnere la autonomía e independencia de los órganos electorales. Verbigracia, lo que actualmente esta ocurre a los consejeros del Instituto Federal Electoral.

I RE U ERACIO ES DE LOS U CIO ARIOS JUDICIALES

La seguridad en las remuneraciones debe ser una garantía esencial, que tutele la independencia de todo órgano jurisdiccional. Es por ello, que el artículo 94 constitucional, prevé que las remuneraciones de los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, no puedan ser disminuidos durante el tiempo de su encargo.

Esta garantía constitucional para los funcionarios de los Estados, encuentra su fundamento en la fracción III del artículo 116 constitucional, al generar certeza jurídica a los magistrados y jueces, de que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. Con esta medida debiera reducirse inexorablemente la posibilidad de quebrantar la independencia judicial mediante presiones que afecten la situación económica de los juzgadores.

Estimo que las remuneraciones adecuadas de los servidores públicos en su encargo, es otro factor que complementa la independencia

judicial, pues es necesario que el magistrado electoral, además de la certeza de sus ingresos económicos, éstos sean suficientes, que le permitan el bienestar y una posición social digna.

Sin lugar a dudas que existe un problema para determinar cuál sería la remuneración adecuada, digna y decorosa para los funcionarios judiciales electorales. Estimo que la retribución debe guardar una adecuada relación con la naturaleza y alto grado de responsabilidad del servicio público que prestan.

Al respecto, encontramos otros parámetros para determinar las remuneraciones de los funcionarios, como hacer efectiva la garantía fundamental en materia laboral, *a trabajo igual salario igual*. Ello llevaría a una reivindicación salarial de los magistrados electorales, y equiparar los sueldos con los que reciben los magistrados de otros Tribunales en mismo estado.

En Nayarit, el artículo 15 de la Ley de Justicia Electoral establece que la retribución de los magistrados durante los procesos electorales o durante el tiempo que ejerzan su cargo, será prevista en el Presupuesto de Egresos del Estado. Sin embargo, regularmente el presupuesto autorizado es menor al ejercido en el periodo fiscal anterior, lo cual impide cubrir a los servidores públicos las mismas percepciones que se venían recibiendo. Ello genera una total incertidumbre presupuestal e inseguridad en el empleo de quienes laboran en el Tribunal.

Estimo que el principio de intangibilidad de las remuneraciones de los funcionarios judiciales electorales lejos de ser soslayado en los Estados, debe ser amparado legalmente, que les asegure una equivalencia con las remuneraciones que perciben los funcionarios del Tribunal Superior de Justicia, como un medio de fortalecer la justicia electoral.

R G I E DE RES O SA ILIDAD

El marco general de responsabilidades de los servidores públicos encuentra su fundamento en la Norma Fundamental, en el artículo 108

constitucional. Para nuestra exposición, el precepto señalado alude a los funcionarios y empleados del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, como servidores públicos, para efectos de responsabilidades a que alude en su Título Cuarto. Asimismo, señala a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y miembros de las Judicaturas Locales, los que serán responsables por violaciones a la Constitución y las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Constitución Política del Estado de Nayarit y la Ley de la materia, establecen que se reputarán como servidores públicos, en lo que interesa, a los miembros del Poder Judicial, a los consejeros de la Judicatura, a los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Estado, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las normas conducentes para sancionar a los funcionarios que incurran en responsabilidades, se encuentran prescritas en el artículo 109 constitucional: *administrativas*, para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; *civil*, para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales; *penal*, para los servidores públicos que incurran en delito y *política*, para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En razón de lo anterior, es de considerarse que existe un régimen constitucional y legal de responsabilidades para los servidores públicos, entre otros, los que integramos los tribunales electorales en los ámbitos federal y local, el cual nos obliga a que en cumplimiento con nuestras obligaciones, nuestra actuación sea con honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

I AUTO OÍA RESU UESTAL

Los órganos constitucionales autónomos están reconocidos como en la Constitución y no se adscriben con precisión a ninguno de los tres poderes del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, asumiendo que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales, sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Son órganos de defensa constitucional y democracia, considerados de equilibrio político, por eso es necesario que estén contemplados en la Constitución, a fin de que ella regule su integración y estructura, para que su funcionamiento sea independiente.

Como sabemos, el surgimiento de los organismos electorales en nuestro país, obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en los procesos de elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México, es impulsada principalmente por la necesidad política e histórica de depositar la organización, desarrollo y calificación de las elecciones, en una autoridad independiente de los partidos políticos y de los poderes del Estado.²

La independencia debe ser no exclusivamente formal, sino también *financiera*. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea, el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgarsele.

Al hablar de autonomía presupuestal, ésta se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Respecto al Tribunal Electoral del Estado, no pudiéramos considerarlo como un órgano constitucional autónomo, pues esta característica está reconocida en la Ley de Justicia Electoral.

² Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

La autorización del presupuesto depende de dos instancias, el Ejecutivo y el Legislativo, mediante la entrega del anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, el cual lo incorporan en el presupuesto del Poder Ejecutivo, al igual que otros organismos públicos autónomos, como son el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal de Justicia Administrativa no es un trámite directo al Congreso del Estado.

La administración del Tribunal se realiza con autonomía, en razón de las facultades legales para la distribución y redistribución del presupuesto autorizado, con la única limitante que tienen todos los entes públicos, la de observar los lineamientos para el ejercicio, contabilidad y gasto público. La administración de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, corresponde al Presidente, el cual se ejerce a través su estructura organizacional.

Finalmente, señalo que la autonomía financiera del Tribunal Electoral no es total, pues el proyecto de presupuesto es modificado y resulta insuficiente para cumplir con los compromisos ya adquiridos, lo que imposibilita destinar recursos para otros importantes rubros, como la capacitación de personal, la realización de eventos de difusión de la cultura democrática, entre otros.

II CAPACITACIÓN ELECTORAL

La capacitación institucional es una de las asignaturas pendientes que revisten mayor importancia en la impartición de justicia electoral, pues ésta debe ser permanente, con la finalidad de alcanzar la eficiencia y eficacia, en la actividad jurisdiccional.

El problema principal que encontramos en la materia electoral, que paulatinamente se ha venido incorporando en los últimos años como materia de estudio en las universidades pero en un contexto teórico y no mediante el estudio de casos con la experiencia práctica del quehacer judicial; lo cual hace difícil adquirir fuera de la institución el conjunto de conocimientos, destrezas e información necesaria para el eficaz cumplimiento de esta tarea especializada.

Regularmente, dicha deficiencia, ha sido suplida por la capacitación informal, a través de la experiencia compartida de funcionarios con mayor antigüedad y conocimiento práctico en la materia y de la lectura de los expedientes y resoluciones judiciales.

Es una necesidad la capacitación electoral permanente de los funcionarios judiciales en los Estados, ya que su función de impartir justicia es una de las tareas más delicadas del servicio público, que requieren mayor calidad en sus resoluciones.

Finalmente señalar que, en gran medida, los Tribunales de los Estados nos hemos visto favorecidos con la capacitación proporcionada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del Centro de Capacitación Judicial Electoral sin embargo, requerimos de un mayor esfuerzo, en virtud de la situación financiera que atravesamos. Por lo que eventos como éstos que hoy nos convocan a todos, son especialmente significativos para el intercambio de opiniones y la evaluación objetiva de los resultados de nuestra democracia, a la que todos, todos, como ciudadanos y más aún como juzgadores estamos comprometidos a velar por ella.