

Cuando hace casi veinte años surgió en nuestro país la justicia electoral como un mandato constitucional, cada una de las entidades federativas optó por diversas fórmulas constitucionales y legales para su diseño particular, conforme a sus condiciones propias de organización política y presupuestaria.

En aquel novedoso inicio caracterizado más por el desconocimiento, unas legislaturas prefirieron crear instancias administrativas con facultades jurisdiccionales en la materia; otras las incluyeron en la estructura del Poder Judicial y algunas más instituyeron órganos de carácter autónomo, es decir, sin pertenencia ni dependencia de los poderes constituidos.

Siguiendo el modelo adoptado posteriormente en la Federación, hubo entidades federativas donde se integró la impartición de justicia electoral en una sala del Tribunal Superior de Justicia, o bien el tribunal ya existente para esa materia fue anexado al Poder Judicial.

Actualmente el panorama orgánico de los tribunales electorales locales se encuentra de la siguiente forma: en los estados de Guanajuato, Guerrero, Morelos, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas , Yucatán y en el Distrito Federal, son considerados por su naturaleza constitucional órganos autónomos. En los estados restantes, incluido entre ellos el de Hidalgo, hay una pertenencia al Poder Judicial.

AUTONOMÍA FINANCIERA DE LA JUSTICIA ELECTORAL LOCAL

A esa diferenciación usualmente poco conocida, se suma otra característica de fundamental importancia: la permanencia o temporalidad de los tribunales o salas electorales y su combinación de competencias, elementos ambos que impactan de manera negativa en el grado de especialización con que se resuelve.

En cuanto a la temporalidad esta también adquiere diversas formas. Las más usuales son de un funcionamiento sujeto al calendario de los procesos electorales, como sucede en los casos de Aguascalientes, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, donde los tribunales se constituyen conforme a la fecha de inicio del proceso, modalidad que evidentemente limita la referida especialización.

En Campeche, Coahuila, Chiapas, el Distrito Federal, Guanajuato, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, la ausencia de materia en tiempos no electorales es sustituida con la competencia sobre otras distintas a la electoral: fiscal, familiar, penal, administrativa, o de acceso a la información, como es el caso de Sonora, e incluso laboral para asuntos relativos al personal de los institutos estatales electorales.

Esas formas de estructuración limitan, e inclusive llegan a eliminar, la posibilidad de tener órganos impartidores de justicia electoral altamente especializados, al tiempo que anulan las ventajas de su permanente capacitación y actualización; y lo más grave: restringen la posibilidad de hacer de los tribunales electorales espacios

de investigación, generación y difusión del conocimiento jurídico- electoral, negando así su participación más extendida en el desarrollo de la cultura democrática.

A esos aspectos se suma otro de igual o mayor relevancia, en buena medida derivado de aquel origen variopinto en el cual el legislador tuvo ausente la futura trascendencia del arbitraje comicial: la garantía presupuestaria que, nadie negará, determina la independencia que debe caracterizar a los órganos impartidores de justicia, a riesgo de colocarlos en el extremo de no ser garantes de la observancia de las normas, en detrimento de los justiciables.

Resultaría ocioso abundar en las características de la independencia judicial entre las cuales se encuentra

precisamente la no subordinación presupuestaria. Sí cabe insistir en que este valor *no es un privilegio de cuerpo o de casta, sino sólo un presupuesto de la exclusiva sujeción a la ley, que busca asegurar al juzgador la posibilidad real de sustraerse de manera eficaz a cualquier otro imperativo. Para ello es preciso que la institución judicial como tal goce de la necesaria autonomía frente al Poder Ejecutivo y frente a cualquier otra instancia de poder -, independencia externa-* , y que *cada juez individualmente considerado se halle a salvo de influencias interesadas provenientes del interior de la propia corporación -independencia interna-.*¹

En ese orden de ideas, uno de los aspectos que más vulneran a la justicia electoral local en México es la dependencia presupuestaria de los órganos facultados

para impartirla, respecto de otros, al grado de convertir a sus titulares en mendicantes frente a la autoridad legislativa o ejecutiva; situación que también se presenta cuando la administración de los recursos asignados queda sujeta a intermediarios. Quizá el modelo menos cuestionable sea aquel que sujeta al órgano jurisdiccional a otro de carácter administrativo como puede ser un Consejo de la Judicatura. Sin embargo, no deja de preocupar el demérito personal e institucional que, huelga decirlo, resulta natural. Se desgasta el sistema de justicia y, en todo caso la repercusión es directamente contra el justiciable. Y acaso más, se abre la puerta a la presión de intereses ajenos.

Al respecto el Libro Blanco de la Reforma Judicial estableció que la independencia de

los órganos jurisdiccionales presupone que los recursos presupuestarios requeridos para la función de la impartición de justicia no se encuentren sujetos a negociaciones anuales que pudieran vulnerar o poner en entredicho la imparcialidad y objetividad con las cuales debe desarrollarse la función jurisdiccional. De esta suerte, asegurar un presupuesto mínimo para los poderes judiciales constituye una forma de garantizar la independencia de estos. No debe perderse de vista que durante la mayor parte del siglo pasado los poderes judiciales y la impartición de justicia en general presentaron rezagos significativos- respecto a los otros poderes- en materia presupuestaria. Esta tendencia, que mostró algunos signos de reversión en la última década del siglo pasado, no ha logrado subsanarse de ahí que el reclamo por la indexación de los presupuestos judiciales

sea más una demanda correctiva que una que obedezca a la planeación tan urgente como necesaria de la función jurisdiccional y del sistema de justicia nacional.²

Sin presentar un análisis pormenorizado en el tema del monto presupuestal actualmente asignado al rubro de justicia electoral en las entidades federativas, baste subrayar la gran disparidad existente entre los presupuestos propios de cada uno de los treinta y dos órganos que conforman el sistema de justicia electoral local en nuestro país, indicativo elemental de la muy diversa perspectiva que de su importancia se tiene, independientemente de las condiciones económicas regionales. Una observación elemental permite advertir que los criterios para asignación de recursos económicos han sido poco técnicos y más bien dependen de una

voluntad política, muchas veces guiada —en el mejor de los casos— por el equivocado razonamiento de que si no hay elecciones no se justifica la jurisdicción electoral; o dicho de manera menos elegante: los jueces y las instituciones electorales no hacen nada durante los largos periodos, ergo no necesitan presupuesto. En el peor escenario está el ánimo partidario expresado en el proceso legislativo de asignación presupuestaria, de someter a la justicia electoral mediante la precariedad financiera y/o a manera de escarmiento por las determinaciones que pudieron afectar sus intereses en la jurisdicción.

Ese sólo aspecto merece una abundante discusión. Si la justicia electoral resuelve conflictos de orden político; si sus resoluciones afectan intereses partidarios e inciden en esferas gubernamentales y de

poder, es incuestionable que la asignación de los recursos se convierte en una fuente de posibilidades para reducir sus márgenes de independencia, al extremo del ahogamiento y hasta someterla a intereses particulares o de grupo.

Hay al respecto un listado importante de necesidades a considerar: instalaciones físicas, conectividad, equipo informático, bancos de información, programas de actualización, investigación y difusión de la materia, intercambio de experiencias, convenios para acceso a fondos internacionales, remuneraciones, seguridad en las percepciones y modalidades de retiro. No es pretender el abultamiento del gasto destinado al rubro jurisdiccional electoral. Es, objetivamente dicho, establecer condiciones mínimas para su desarrollo hasta colocar a esta jurisdicción

en igualdad de circunstancias respecto de otras como la penal y la civil. En todo caso el beneficio será para el justiciable.

Otra vertiente es la administración de los recursos destinados al ejercicio de esta facultad jurisdiccional. Si no hay una administración directa de los recursos humanos, materiales y financieros, esto es, si existen intermediarios en la aplicación del dinero destinado al funcionamiento de los tribunales electorales, se producirá en consecuencia un peligroso riesgo para la independencia jurisdiccional.

¿Qué hacer para remontar estas debilidades? ¿Cuáles con las fórmulas, los mecanismos más adecuados para solventarlas sin caer en los excesos económicos que ya se advierten para todos los procesos electorales en nuestro sistema

político? ¿Cómo equilibrar el costo del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales de materia electoral en las entidades federativas, con las notables carencias sociales que cada una presenta? Desde la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, hemos planteado una reforma al artículo 116 de la Constitución General de la República que establezca esas condiciones mínimas para asegurar la independencia del sistema de justicia electoral en las entidades de la Federación.

Lo hicimos desde el año 2005 mediante una iniciativa en la Cámara de Diputados e insistimos en el propósito durante el proceso de reforma constitucional electoral en 2007; no hubo resultados. El ánimo no era precisamente federalista. Sí en cambio

se estableció la permanencia de las salas regionales del tribunal federal.

La experiencia nos sigue dando la razón en la oportunidad de nuestra demanda. Hemos insistido y así lo haremos cuando se concrete la anunciada discusión de una nueva reforma en el Senado de la República.

Como ya se dijo: no se trata de aumentar los costos de la democracia sosteniendo una justicia electoral más onerosa. El objetivo es una justicia electoral independiente y altamente calificada. No es invertir en nóminas y edificios. Se trata de invertir en la seguridad jurídica de los justiciables cuando demanden respeto a los derechos ciudadanos.

AUTONOMÍA FINANCIERA DE LA JUSTICIA ELECTORAL LOCAL

Para ello es imprescindible lograr en los actores políticos, en los partidos, en los legisladores y en la autoridad gubernamental, la ampliación definitiva de la visión corta que se tiene de tribunales dedicados exclusivamente a producir sentencias. Si bien esa es la actividad primaria y fundamental de sus facultades, en razón de su propia naturaleza pueden convertirse sus órganos impartidores, en espacio de proyección de esa cultura democrática y de la legalidad de que lamentablemente carecemos los mexicanos. Sería asumir una visión mucho más amplia y de largo aliento. Después de dos décadas de experiencia podemos y debemos hacerlo. Habrá que convencernos todos de ello.

En foros como la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia se ha insistido en ver como un elemento fundamental a la justicia electoral para el correcto funcionamiento de nuestras instituciones democráticas; pero también se ha hecho hincapié en sus debilidades y deficiencias, e igualmente ha quedado patentizada la necesidad de fortalecer al sistema electoral garantizando en los marcos constitucional y legal, no solo el ejercicio de sus funciones, sino su existencia y permanencia.

Además se dejó establecida la necesidad de operar en condiciones de igualdad entre los magistrados dedicados a la materia electoral y quienes lo hacen en otras materias.

Por otro lado se reconocieron los beneficios logrados con la capacitación electoral y en ese sentido se abordó la conveniencia de continuar el establecimiento de lazos estrechos con la Federación para coadyuvar al fortalecimiento de este sistema de justicia, al procurarse la formación de sus integrantes en una verdadera carrera judicial electoral.

De manera específica se ha señalado la necesidad de una reforma constitucional propicia a que la administración, disciplina y vigilancia de los órganos jurisdiccionales electorales dependa exclusivamente de éstos.

Muy elevados son los costos políticos, económicos y sociales que los mexicanos pagamos en este tránsito a la plenitud

democrática; más elevados son los de la ingobernabilidad.

Contrario a lo que muchos actores políticos piensan, la composición de los órganos electorales es garantía de pureza e imparcialidad en los eventos electorales.

En la democracia, los organismos políticos deben ser representativos de la opinión e intereses de las mayorías. Los tribunales electorales tenemos presente que nuestra labor no sólo consiste en hacer respetar la voluntad ciudadana emitida a través del voto público, ajenos a intereses de partido y de cualquier otra índole distinta a lo estrictamente jurídico; si no que además, debemos coadyuvar a la cultura democrática en la que la ciudadanía y nuestros dirigentes políticos estén convencidos de que el partido político que

fue favorecido en las urnas es el reflejo de la libre voluntad de la mayoría del electorado y, en esa medida, habremos contribuido a la paz social.

¹ Luz María Díez Picazo (Coord.) El Oficio de jurista. Ed. Siglo XXI, Madrid, 2006

² Libro Blanco de la Reforma Judicial, Una agenda para la Justicia en México. México 2006 Pág. 249