

JUECES Y POLÍTICA*

José Woldenberg**

Las relaciones entre política y legalidad, política y jueces, política y justicia, se discuten y replantean en todo el orbe. Se trata de un tema mayor porque suponemos que no existe democracia cabal sin un Estado de derecho digno de ese nombre, y porque la evaluación de la situación del Estado de derecho nos remite necesariamente a la forma en que funciona el Poder Judicial y a la fortaleza o debilidad del sistema democrático.

No obstante, así planteado el tema me desborda. Lo que intentaré es realizar un repaso de cómo la construcción de un Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación fue un elemento fundamental para construir un sistema electoral confiable. Como la vía jurisdiccional substituyó a la llamada fórmula política para resolver el contencioso electoral, y de qué manera eso contribuyó a asentar el litigio político electoral y a ofrecerle un cauce cierto de solución. La certeza con la que hoy se desarrollan los procesos comiciales en nuestro país no hubiera sido posible sin esa transición, sin esa judicialización de los diferendos electorales.

Durante más de un siglo, el Poder Judicial estuvo ausente del terreno electoral. Las fórmulas políticas de autocalificación de las elecciones predominaron. La famosa tesis de la “incompetencia de origen” (Vallarta) se reprodujo a lo largo de las décadas. Y en el siglo xx, luego del movimiento revolucionario, la forma en que se edificó el nuevo Estado dejó fuera del ámbito electoral al Poder Judicial.

Desde su creación en 1947, la Comisión Federal Electoral, encargada de organizar los procesos electorales, era al mismo tiempo la instancia responsable de resolver las controversias que se presentaran en la materia. Y eran los Colegios Electorales los encargados de

calificar las elecciones. Esas piezas funcionaban dentro de un entramado político autoritario donde la auténtica competencia electoral no existía.

Repito lo que todos sabemos: En México, a partir de 1929, la vida política se procesaba en lo fundamental bajo el manto de un partido hegemónico (PNR, PRM, PRI). Bajo sus siglas, organización, ideario, se desplegaba la política nacional. A sus flancos existieron siempre otras formaciones políticas, pero a lo largo del tiempo fueron más bien testimoniales o germinales. De tal suerte que durante muchas décadas tuvimos elecciones puntuales pero escasa o nula competencia, formalidad democrática pero ganadores y perdedores estaban predeterminados. Ese sistema de partido hegemónico (o de partido casi único como lo denominó el expresidente Salinas) no parecía reclamar ni requerir la existencia de una fórmula independiente para resolver los conflictos electorales. Los actores políticos eran a la vez juez y parte en el litigio, y su hegemonía no requería de fórmulas imparciales de impartición de justicia.

No fue sino hasta que los procesos electorales empezaron a multiplicar su competitividad, cuando ganadores y perdedores empezaron a dejar de estar prefijados, cuando el voto ciudadano empezó a modular una representación plural, cuando se hizo necesaria la edificación de un sistema de justicia electoral que ofreciera garantías de imparcialidad a todos los contendientes. Es decir, el tema de los jueces electorales se colocó en los primeros lugares de la agenda nacional.

Fue el proceso de transición democrática el que hizo necesaria una justicia electoral por encima de los partidos. Y por ello vale la pena recordar en qué consistió. Entre 1977 y 1996 México desconstruyó unas normas y unas instituciones para construir unas nuevas de tipo democrático.

México era formalmente un país democrático. Así lo mandaba su Constitución. No obstante, la existencia de un partido hegemónico y de un sistema electoral

* Simposio Jueces y Política, México, D.F., 6 de octubre de 2004, TEPJF ITAM.

** Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, 1996-2003.

faccioso, impidieron a lo largo de las décadas que la letra de la Constitución se hiciera realidad. Fue necesario entonces construir un auténtico sistema de partidos (equilibrados y con arraigo) y un sistema electoral, imparcial, profesionalizado, que ofreciera garantías al conjunto de los competidores, para que la democracia se convirtiera en una práctica y en una realidad política.

Bajo el impacto de una sociedad modernizada y plural, aquí y allá se produjeron reclamos democráticos, y esa ola expansiva concurrió a las elecciones y demandó facilidades para expresarse y recrearse y nuevas reglas para regular la competencia. Se trató de un proceso incremental, pero su sentido se aprecia con claridad, sobre todo si se le observa de manera retrospectiva.

La primera reforma electoral (1977) abrió la posibilidad de participación a formaciones políticas a las cuales se les mantenía artificialmente segregadas del mundo electoral institucional y modificó la composición de la Cámara de Diputados para inyectarle una cierta pluralidad. En ese momento, el tema de la justicia electoral aparecía en un segundo plano. En ese primer momento, los objetivos eran abrir (flexibilizar) el sistema y permitir una cierta representación institucional a la pluralidad política que cruzaba al país, y escaso debate mereció el tema de las fórmulas para dirimir los conflictos electorales.

No es sino nueve años después, en 1986, y luego del impacto de muy diversos conflictos postelectorales que nunca se resuelven de manera transparente y eficaz, que se crea el primer Tribunal de lo Contencioso Electoral. Se trata, como lo han reconocido prácticamente todos los juristas, de un germen, de un primer esbozo, de lo que con posterioridad sería la auténtica justicia electoral.

Los límites de aquel Tribunal quedaron claramente expuestos en las más que discutidas y discutibles elecciones de 1988. Fue el Colegio Electoral, en una operación política más que jurídica, la que acabó calificando aquella elección y asignando los asientos en las Cámaras del Congreso y declarando ganador al Presidente de la controvertida elección.

Podemos afirmar que aquellos comicios que pusieron a toda la vida política institucional del país al borde del precipicio, fueron el acicate más importante para empezar a construir un sistema electoral capaz de cobrar a la diversidad política existente, ofreciéndoles garantías de imparcialidad.

Y por ello no es casual que la reforma de 1989-1990 construyera los que a la postre se convertirían en

dos puntales de las elecciones limpias en nuestro país: El IFE y el Tribunal Federal Electoral.

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 las garantías de audiencia, las pruebas que podían aportarse, etc. Los cambios de 1989-1990 constituyeron la 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.

A pesar de ello, continuó vigente la figura de los Colegios Electorales como juzgadores últimos de los procesos electorales, con lo cual subsistía la calificación política de las elecciones. La clase política hegemónica temía que la vía jurisdiccional no fuera sensible a las necesidades de la política, y mantuvo todavía por un tiempo ese candado, que poco a poco fue removido.

En 1993 se termina con la autocalificación de las elecciones para diputados y senadores, pero todavía la elección presidencial de 1994 es calificada en última instancia por el Colegio Electoral. No será entonces sino hasta 1996 cuando en aquella importantísima reforma electoral se acaba por remodelar el sistema de impartición de justicia electoral.

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

Jueces y política

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 juris-

diccional 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.

Hay otro elemento, menos visible pero igualmente virtuoso en esa reforma: su oportunidad.

En 1996 estábamos ya en la fase más intensa de la democratización mexicana. Era el momento de despeje de la competencia y la disputa electoral: a partir de 1994 se había expandido la presencia local y nacional de los partidos políticos; en una magnitud nunca antes vista habían quedado de manifiesto un conjunto de realidades locales que habían evolucionado en forma muy diferenciada. Se había puesto de relieve el nuevo papel que juegan las elecciones locales y se había consolidado el poder de los partidos a lo largo y ancho de todo el sistema político: en el Congreso de la Unión, en los gobiernos locales, en las legislaturas estatales.

Los viejos mecanismos que resolvían o disolvían los diferendos electorales serían absolutamente incapaces de asimilar esta nueva, amplificada, vida pluralista. En un mundo con clara mayoría en los órganos de representación y en el órgano calificador de las elecciones, esos mecanismos solían ser funcionales y podían absorber los conflictos. Pero en un mundo con órganos divididos, esos mismos mecanismos estarían condenados al fracaso. Por ello la reforma a las instituciones encargadas del contencioso electoral en 1996 llegó a tiempo.

El ejemplo más elocuente es el del Colegio Electoral, es decir, la calificación de la elección presidencial en la Cámara de Diputados. Este mecanismo ya resultaba conflictivo, sumamente complejo y disruptivo. Pero con la permanencia de una mayoría electoral, pudo, no obstante, resolver las difíciles calificaciones a los cargos de diputados y presidente que se le presentaron.

Sin embargo, en el México de fin de siglo aparece otra certeza: ninguna fuerza política de México parece poder conquistar una mayoría absoluta, ni en la votación electoral ni en la traducción en escaños legislativos. El país ya no es el reino de un tronco mayoritario, sino el de mayorías relativas, es decir, mayorías superables por alianzas de la oposición. La más simple de las proyecciones estadísticas deja ver que el ganador, quienquiera que sea, enfrentará casi inevitablemente una mayoría de oposi-

ción. La suma de los votos y de los legisladores de la oposición será muy probablemente una mayoría absoluta sobre el gobierno triunfante. Ése es el desafío mayor de la política pluralista mexicana, y tendría un correlato natural, de imprevisibles consecuencias, en caso de que la calificación siguiera corriendo a cargo de esos Congresos, ahora sin mayorías previsibles.

La reforma fue oportuna. Sustraer la calificación presidencial de los cuerpos con esas características fue un acierto, una verdadera anticipación, un ancla legal en las elecciones de 1997, en las venideras, las del año 2000 y las que ocurrirán después.

Otros dos aspectos deben ser subrayados: el primero es el control de legalidad sobre los actos que desarrollan las autoridades electorales. Ese diseño ha inyectado enormes dosis de certeza a los procesos y sobre todo, poco a poco, ha generado una suerte de hábitos legales, de costumbres jurídicas entre los actores políticos.

Los partidos, las agrupaciones, los ciudadanos tienen la posibilidad de recurrir a este Tribunal para corregir un dictamen, una decisión de la autoridad electoral. De tal suerte que los actores políticos, para defender sus derechos, se ven obligados a echar mano de los argumentos jurídicos, de las rutinas procedimentales, de las armas de la ley, y ya no sólo de descalificación o la movilización.

Esto ha venido ajustando las conductas, ha abierto una ruta para el aprendizaje democrático de todos los actores. Ha inyectado certeza, porque la materia que dio origen al litigio específico se delibera en múltiples espacios, se le examina en todas sus aristas, se argumenta y se contraargumenta, genera amplias discusiones públicas y cuenta con la última palabra, especializada, del Tribunal Electoral.

Por la existencia de este mecanismo el Instituto Federal Electoral no es omnipotente, puede ser corregido. En varias ocasiones el Tribunal ha enmendado algunas decisiones del Consejo General; un partido cuyas argumentaciones fueron derrotadas en los circuitos internos del IFE, recurre, argumenta, y puede demostrar el error de la autoridad administrativa ante este Tribunal. En otras ocasiones el Tribunal confirma las iniciativas del IFE. Otras, merecen sólo una enmienda. Es decir: las decisiones de la autoridad administrativa están sujetas a un juego de pesos y contrapesos que multiplica la certidumbre y la protección de derechos de los partidos políticos.

Lo que estamos viviendo es un sistema jurídico electoral autónomo en sus partes, bien diferenciado y que todo esto se pone al servicio de la certeza. Lo que nos demuestra es que a cada duda o cada diferencia le corresponde un procedimiento claro, que cada acuerdo del Consejo General del IFE pasa por una extensa deliberación, y que si aún así persisten los diferendos, hay una institución distinta que tiene la última palabra.

Esa claridad en los procedimientos, esa separación de competencias, esa alternativa legal con la que cuentan los partidos es parte esencial del edificio democrático. El IFE no es una autoridad electoral sin cortapisas, sino una instancia ubicada en un conjunto de instituciones más amplio. La autonomía de la que goza es una cualidad que se apoya en otras: es una deliberación exhaustiva, en un código electoral, y en una serie de mecanismos de verificación y de control de cuanto hace.

El segundo aspecto, la jurisdicción que el Tribunal adquirió en los procesos electorales locales es una garantía crucial. Con esta nueva atribución fue posible corregir y adecuar las decisiones de las autoridades locales a los principios y al cuerpo coherente de la Constitución y de la ley.

Existen varios ejemplos muy ilustrativos, de esta moderna operación de corrección y verificación. Se trata de borrar las zonas de impunidad, espacios de arbitrariedad o de aclarar disputas y contener impugnaciones infundadas. En casos de lo más diverso, el Tribunal ha demostrado ser eficaz conducto de reclamos, un espacio de derecho en donde se dirimen los litigios durante los procesos y después de ellos. Además, la Suprema Corte, como ya apuntamos, puede conocer la impugnación a las leyes locales mismas, mediante las acciones de inconstitucionalidad.

Así que merced a estos mecanismos, los partidos políticos cuentan con instrumentos privilegiados para defender sus derechos en cualquier parte del país, más allá de las instituciones locales ante el órgano máximo de justicia electoral del país. Los partidos políticos, aun en los estados o en los municipios, gracias a estas medidas, dejaron de ser criaturas indefensas para disponer de una batería legal que los protege en todos los eslabones del proceso electoral.

La palabra clave es certeza: para una calificación jurisdiccional, para un funcionamiento absolutamente legal de la autoridad electoral y para proteger, ajustar y adecuar a la ley y a la constitución todas las decisiones electorales ocurridas en cualquier parte del país.

Jueces y política

El aprendizaje neto de este complejo sistema de equilibrios, de los diversos episodios de interacción, deliberación e intercambio con este Tribunal es el siguiente: la autoridad electoral no debe buscar ni puede encontrar victorias políticas; por el contrario, debe aspirar a obtener sólo victorias legales, triunfos del derecho.

Esa reforma, por supuesto, fue acicateada por nuevas realidades. El incremento en la competitividad electoral generó conflictos más agudos. La resignación de las oposiciones desapareció y exigieron una vía imparcial para dirimir los conflictos poselectorales. Pero para el propio gobierno, que a lo largo de los años noventa tuvo que acudir de manera reiterada a formas de negociación extralegales para resolver muy distintos diferendos producidos por los comicios, empezaba a resultarle muy onerosa esa vía informal —política— de “resolución” de conflictos (recordemos, como si hiciera falta, los casos de Guanajuato, San Luis Potosí).

Las llamadas concertaciones no fueron más que la expresión contundente de que las vías institucionales para resolver conflictos poselectorales no funcionaban o no eran confiables para los competidores, de tal suerte que se tenía que acudir de manera recurrente a negociaciones informales que dejaran medianamente satisfechos a las partes enfrentadas. Pero esas negociaciones, si bien ofrecían una salida al enfrentamiento, debilitaban a las instituciones encargadas de esa tarea. Total: un auténtico círculo destructivo.

Había que romper el círculo vicioso y viciado y esa era la tarea primordial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Reconstruir la trayectoria del Tribunal sería imposible en unos cuantos minutos. El Tribunal acaba de cumplir ocho años y creo que puede decirse que ha cumplido a cabalidad con su misión. Me explico. Hoy por hoy, todas las fuerzas políticas del país dirimen sus diferendos electorales a través de vías institucionales. No se dan, en este terreno, negociaciones al margen o peor aún en contra de la ley. Si bien los partidos realizan movilizaciones distintas para defender sus intereses (lo cual es legítimo) saben y asumen que la última palabra la tienen los magistrados del Tribunal.

Eso que se escribe fácil ha sido una de las construcciones políticas e institucionales más espectaculares y estratégicas para el país.

¿Por qué ha sucedido así? Esbozo algunas respuestas.

1. Por necesidad. La fuerza lograda por los contendientes (los partidos políticos) requería de un árbitro capaz de colocarse por encima de los intereses de cada uno de ellos y ofrecer garantías de imparcialidad a todos y cada uno de los participantes. Se trataba de una necesidad que emergía de la propia mecánica de la competencia, de una necesidad de todos y no sólo de algunos.
2. Por virtud. Porque los actores políticos, a través del Congreso, fueron capaces de diseñar una ruta institucional para resolver los conflictos. Colocaron al TEJPF en la cúspide de la pirámide y lo encargaron de velar por el respeto a la legalidad, construida precisamente por las fuerzas políticas contendientes. Es decir, los partidos y el gobierno hicieron de la necesidad, virtud. Reconocieron las nuevas exigencias que planteaba la política y le ofrecieron un cauce institucional para dirimir los litigios.
3. Por el buen desempeño de los magistrados. Porque los magistrados del Tribunal han sabido hacer honor a su encomienda y han actuado por encima de pulsiones partidistas, legitimando con sus decisiones el diseño institucional. Porque no basta la creación de nuevas normas e instituciones, acorde con las nuevas necesidades, es importante que quienes reciben el encargo sepan cumplirlo. Y los magistrados del TEJPF han dado muestras reiteradas de actuar conforme a la ley y sin sesgos intencionados a favor o en contra de algún partido político.
4. Porque finalmente todos los actores políticos se han acostumbrado a acatar las resoluciones del Tribunal. Se ha convertido en una rutina que una vez que el Tribunal decide el asunto termina (hay excepciones, pero son eso, excepciones). Los partidos, los gobiernos, los comentaristas políticos, la llamada opinión pública, saben hoy que luego que un conflicto atraviesa por los diferentes eslabones judiciales, la última palabra del Tribunal es y debe ser inapelable.

Todos hemos ganado con esa dinámica. La vida política supone conflicto. Y sólo desde la utopía puede pensarse en una sociedad totalmente reconciliada. Lo importante entonces es contar con las normas y las instituciones que sean capaces de ofrecer un cauce de solución a los conflictos. Y creo que eso se ha logrado en el terreno electoral.

