

00781  
21



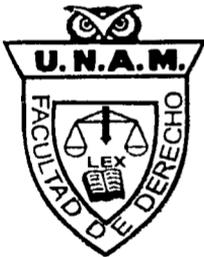
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

División de Estudios de Posgrado  
Facultad de Derecho

INTERPRETACION Y ARGUMENTACION DE LOS  
ORGANOS ELECTORALES EN MEXICO. UNA  
PROPUESTA ANTIFORMALISTA.

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO  
PRESENTA:

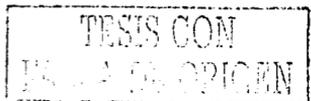
SANTIAGO NIETO CASTILLO



Director de tesis: Dr. Jaime F. Cárdenas Gracia

MEXICO, D. F.

MARZO 2003



A



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIA

A MAYTE, quien cada día me recuerda que el Derecho y la razón no tienen sentido si carecen de una intensa carga afectiva. Amor de mi vida, te agradezco por haber iluminado el lado oscuro de mi corazón.

A nuestras hijas, MARA ALEJANDRA, por todas sus palabras y DANA CAMILA, por todas sus sonrisas. A las dos, por cada beso que me han permitido darles, especialmente los melosos que sutilmente percibo son contra su voluntad.

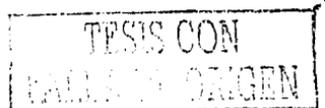
Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo de tesis.

NOMBRE: Santiago Nieto Castille

FECHA: 22 de Julio 2003

FIRMA: \_\_\_\_\_

B



## AGRADECIMIENTOS

En momentos como este se acostumbra agradecer sombriamente a diversos académicos por el apoyo recibido para la realización de los trabajos que finalmente ven la luz pública. Por las circunstancias que rodearon el proceso de redacción de la obra que el lector tiene en mano, prefiero modificar el protocolo. Esta tesis doctoral es el producto final de mi paso por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y, consecuentemente, de mi paso por la ciudad de México. La tesis no fue lo único que hice estos años y, en realidad, el contenido de la misma no es, ni por mucho, la idea original que tenía al iniciar los estudios de posgrado. Las experiencias modificaron el contexto original encaminado a la justicia constitucional y concluyeron con un trabajo en torno a la argumentación jurídico electoral. Gadamer no se equivocó, somos el producto de nuestras experiencias vivenciales.

Sin embargo, y es aquí donde retomo la idea del agradecimiento, este trabajo no hubiera sido posible sin la presencia de ciertos factores desencadenantes. Le debo a muchas personas su apoyo a lo largo de poco más de un lustro la conclusión del Doctorado. Creo que, para no establecer jerarquías de ningún tipo, la mejor forma de agradecer es a través de un recuento cronológico de acontecimientos. De tal suerte, agradezco a Jaime Nieto y Aurora Castillo, así como a todos mis hermanos, su apoyo incondicional. A José Soto Soberanes y su familia, por su impulso para dejar de lado las estériles contiendas estudiantiles de mi universidad local para trasladarme a la ciudad de México. Al Magistrado Sergio Herrera Trejo, por su estímulo para iniciar este recorrido y por haberme considerado en todo momento parte de sus proyectos. Al Doctor José Luis Soberanes Fernández, quien me abrió las puertas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. A Gustavo Trolle Acosta y su familia, por su sincera y entrañable acogida. Todos ellos hicieron posible mi arraigo en esa ciudad.

En mi estancia, he tenido la fortuna de colaborar con muchos académicos destacados, todos ellos vinculados con el ámbito jurídico. En estas líneas pretendo hacer un recuento y reconocimiento de mi experiencia con ellos. En primer término Manuel González Oropeza, con quien tuve mi primer contacto con el Derecho Electoral, y de quien puedo decir que es, nada menos, que un ser humano excepcional. En 1998 con José Ovalle Favela, cuya rectitud inquebrantable me inspirará por siempre. A partir de ese mismo año con Jaime Cárdenas Gracia, de quien admiro sus principios, su pasión por el Derecho y por la vida, y su lucha incansable por los derechos humanos. Estoy, y estaré, en eterna deuda con él. También de esas épocas data mi relación con Gonzalo Moctezuma Barragán, quien me permitió estar a su lado, en momentos ásperos y tersos, y ser coautor de un par de publicaciones en esta materia. Agradeceré siempre el apoyo y la confianza de una mente excepcionalmente brillante, la de María de la Luz Mijangos Borja, cuya inteligencia demoledora me enseñó el valor de la tranquilidad que proporciona tanto el cumplimiento de nuestras convicciones como la cohesión del ámbito privado, prevalece mas allá de las presiones de cualquier tipo.

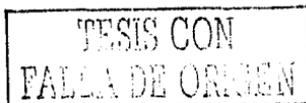
C



En el ámbito estrictamente académico, profesores universitarios e investigadores, dejaron amplia huella en mi formación. Seguramente encontraran en estas líneas ideas robadas, o reformuladas. Seguramente también encontraran líneas que no compartirán en lo absoluto. A todos les pido benevolencia. En lo específico, a Diego Valades le agradezco las horas que destinó a una clase excepcional de Poder Legislativo. A Flavio Galván, piedra angular del Derecho Procesal Electoral, le pido una disculpa por todas las interrupciones y por todas las tardes robadas en que lo distraje de la resolución de controversias electorales en el Tribunal Electoral para los tramites administrativos de la tesis. A Eduardo Ramírez García y David Vega Vera, por sus enseñanzas en el Posgrado de la Facultad de Derecho en un semestre que francamente fue de ensueño.

El lado personal fue marcado asimismo por una serie de personas imborrables. Mi afecto y agradecimiento perenne a Hugo Alday Nieto, por los imborrables momentos vividos en Peón Contreras y en Copilco y por la pasión que imprime a cada uno de sus actos. A María Nieto, reflejo de que el mundo puede ser mejor. No puedo pasar por alto la invaluable influencia de Gustavo Nieto y Alvaro Rodríguez, pilares de hierro. Agradezco también las aportaciones y el afecto de Carlos Nataren Nandayapa, mi entrañable amigo, chiapaneco ilustre y esperanza para los jóvenes de su entidad. En ese plano personal debo agradecer a mis amigos Sandino Luna, Claudia Zubia, Makawi Staines, Rogelio Luna y Juan Manuel Acuña las discusiones interminables sobre la complejidad de Habermas hasta la trivialidad del futbol. A Enrique López, por fungir como mi mecenas en aquellos álgidos años de 1997. A Alán García, por sus enseñanzas sobre los derechos humanos. A mis condiscipulos del posgrado Cedma González, Carlos Acuña, Carlos Vargas, Claudia Reyes y Daniel Márquez por sus aportaciones en clase y en la vida diaria. Finalmente, y con todo el afecto del cual soy capaz, agradezco infinitamente a Adriana Pradel, Alejandro León, Ali López, Roberto Varela y Gabriela Maldonado, por su integridad, solidaridad y entrega en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. A la querida memoria de Miguel Leal y Hector Otero.

San Juan del Rio, Marzo de 2003.



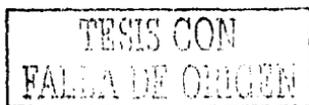
D

## SOY UN CASO PERDIDO

Por fin un crítico sagaz reveló  
(ya sabía yo que iban a descubrirlo)  
que en mis cuentos soy parcial  
y tangencialmente me exhorta  
a que asuma la neutralidad  
como cualquier intelectual que se respete.

creo que tiene razón  
soy parcial  
de esto no cabe duda  
más aún yo diría que un parcial irrescatable  
caso perdido en fin  
ya que por más esfuerzos que haga  
nunca podría llegar a ser neutral  
(...)"

Mario Benedetti



E

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

1

### CAPITULO I

#### INTERPRETACIÓN DEL DERECHO E INTERPRETACIÓN ELECTORAL

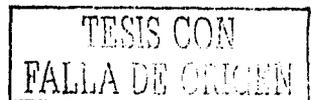
1. A manera de introducción	5
2. Las transiciones jurídicas	10
2.1 La primera transición. Del Estado absolutista al Estado de Derecho	10
2.2. La segunda transición. El Estado Constitucional de Derecho	14
3. Interpretación del derecho. ¿Por qué y para qué interpretar al derecho?	22
3.1. Problemas inherentes al ordenamiento jurídico	22
3.2 Transformación de la cultura jurídica	25
3.3 Interpretación del derecho	32
3.4. Interpretación y aplicación	38
4.La interpretación electoral	40
4.1. Concepciones de derecho Electoral	41
4.2.Los criterios de interpretación electoral	45
4.3. Otros criterios de interpretación jurídica	62
5. El formalismo como oposición a la interpretación jurídica	65
6. Los aplicadores de la norma electoral	72
6.1Breve evolución del órgano judicial electoral.	73
6.2. La estructura del IFE	88

### CAPITULO II

#### INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

1. La Crítica interna al derecho vigente	93
2. Metodología	99
3. Marco normativo	101
4. La argumentación jurídica. Conceptos y teorías en torno a la argumentación	105
4.1 Viehweg y Perelman	105
4.2 La teoría de Toulmin	109
4.3 Neil MacCormick	112
4.4 Robert Alexy	117
4.5 Consideraciones en torno a MacCormick y Alexy	121
5. El Tribunal De la Peza	122
5.1. El caso de la comisión de compra y coacción del voto	124
5.2 El emblema de la coalición Alianza por el cambio	133
5.3. Los visitantes extranjeros	147
5.4. El Reglamento Interior	155
5.5. La libertad religiosa	164
6. El Tribunal Ojesto	183
6.1. El caso Yucatán	183
6.2. El caso Tabasco	208
7. Pautas interpretativas del Tribunal Electoral	214

F



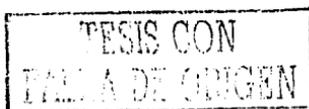
**CAPITULO III**  
**IDEOLOGÍA JURÍDICA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

1. Introducción	216
2. La tesis de la única respuesta correcta	223
2.1 Preludio	223
2.2. Esquema de resolución de problemas desde la respuesta correcta	226
2.3. El derecho en Dworkin: reglas, argumentos de principio y políticos	227
2.4. Principios y democracia. Las objeciones de Dworkin al poder creador del derecho del órgano jurisdiccional	229
2.5. El proceso jurisdiccional. Vínculos entre justicia y derecho	231
2.6 La discrecionalidad y sus límites	233
2.7 De vuelta sobre la fundamentación, motivación y justificación	236
2.8 Una propuesta de justificación aceptable	238
2.9 El principio de mayoría y la justificación aceptable	241
3. Ideología y derecho ¿Existen ideologías en la aplicación del derecho?	242
4. El acceso a la justicia electoral administrativa	252
4. 1. Acceso a la justicia	252
4.2. El caso práctico: la resolución de quejas durante el año 2000	258
5. Ideología en las resoluciones del Instituto Federal Electoral	277
6. El fantasma del formalismo	279
7. Seguridad jurídica y legitimación en las resoluciones del IFE	279
7.1. Alteración del modelo positivista	280
7.2. Seguridad jurídica y acceso a la justicia	282
7.3. Racionalidad de la administración de justicia	285

**CAPITULO IV**  
**UNA INTERPRETACIÓN PARA LA DEMOCRACIA**

1. El anclaje de la interpretación electoral	288
1.1 Proemio	288
1.2 Tensión hegemonía- estabilidad vs pluralidad-cambio	290
1.3 El resultado del rompimiento: la mutación conceptual	295
2. Los criterios de interpretación contemporáneos	307
3. Los fines de la interpretación electoral	314
3.1 Normatividad constitucional	314
3.2 Racionalidad de las decisiones	315
3.3 Unidad del ordenamiento	317
3.4 Gobernabilidad y legitimidad del ejercicio del poder público	317
3.5 Reposicionar el papel de los órganos jurisdiccionales en el Estado Constitucional de Derecho	317
3.6 Impacto en el sistema de fuentes	318
3.7 Justificación de los resultados	318

G

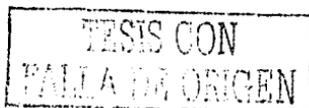


3.8 Evolucionar el marco jurídico	319
3.9 Límites a la legislación	320
3.10 Abatir el rezago de los derechos políticos	320
4. Excursus: los derechos políticos como derechos humanos	321
5. Límites a la interpretación jurídica	328
6. Un modelo de interpretación abierta	332
7. Corolario	346

V. CONCLUSIONES 349

VI. Anexo 1. Síntesis del Mapa de Interpretación Jurídica en México

VII. Anexo 2. Bibliohemerografía



## INTRODUCCIÓN

El Derecho es un fenómeno social susceptible de ser interpretado. Esta afirmación, en si misma simple, es la base de la confrontación racional de los juristas y abogados miembros de una comunidad lingüística determinada. Quiere decir que los operadores jurídicos pueden tener distintas percepciones de una manifestación y que todas ellas ser correctas, prevaleciendo evidentemente aquellas que tengan el respaldo mayoritario del grupo lingüístico. Es el fundamento también de esta tesis: el Derecho es interpretado y cada operador jurídico, de conformidad con su horizonte hermenéutico, esto es, con su bagaje cultural acrecentado por el paso de las vivencias, obtiene diferentes conclusiones en torno a un mismo asunto.

En el centro de este debate, el Derecho como discurso, la interpretación y la argumentación jurídica juegan un papel prioritario. Se entiende al Derecho como una determinada construcción de una comunidad lingüística que proporciona de significados a cada uno de sus elementos. En este juego del lenguaje, la interpretación se asoma como el mecanismo ideal para comprender el significado de un texto jurídico y de determinados hechos que conforman un asunto. Interpretamos en un proceso que inicia con una aproximación al fenómeno, con la comprensión del mismo y, finalmente, el círculo se cierra con la aplicación al caso concreto. Por lo cual, la interpretación es tanto el procedimiento, como el resultado. Ahora bien, a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial dio comienzo el estudio de una disciplina que se ha convertido en uno de los puntos clave de la Teoría del Derecho y la Filosofía del Derecho: la argumentación jurídica. Las decisiones deben encontrarse respaldadas por argumentos racionales que hagan posible la convicción del auditorio al cual van dirigidas. Interpretación y argumentación son las caras de la racionalidad en el Derecho.

Por tal motivo, la idea de la tesis es mostrar cómo piensan los operadores jurídicos en materia electoral a nivel federal en nuestro país. Generalmente se utiliza el término "operadores jurídicos" para indicar a las autoridades que tienen a su cargo la aplicación de distintas normas electorales. También se utiliza el término de "juzgador" o "juez" para referirme a los mismos servidores públicos, esto se hace entendiendo que la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la del Instituto Federal Electoral al resolver quejas de los partidos políticos, agrupaciones políticas y ciudadanos es de carácter jurisdiccional (materialmente jurisdiccional en el segundo caso), por lo que se considera adecuado utilizar el término, aun cuando formalmente estemos hablando de Magistrados y Consejeros Electorales. Finalmente, se utiliza el término de "jurista", y se establece que la tarea del juez y del jurista contemporáneo, siguiendo la posición de Ferrajoli, consiste en la crítica interna al Derecho vigente, actividad cuyo objetivo es hacer patentes los vicios del ordenamiento jurídico, a fin de invalidar aquellos que sean contrarios al texto constitucional. El vocablo jurista se toma en los términos del maestro de Camerino, para señalar a los estudiosos del Derecho.



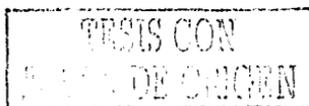
La hipótesis de la tesis es que la ilegitimidad del órgano electoral se produce por se considera que la forma de conseguir la legitimidad de los órganos electorales proviene de una interpretación y una argumentación que privilegien los derechos y el texto constitucional. Se parte de la certeza de que el Derecho no es pleno, sino que existen antinomias en la legislación y, adicionalmente violaciones al texto jurídico. Por tal motivo la violación constitucional aunada a las antinomias de la legislación electoral producidas por la deslegitimación de la norma constitucional en normas secundarias minimizantes del ejercicio del derecho producen como resultado la ilegalidad substancial y la ilegitimidad del órgano electoral cuando éste en aras de la simple legalidad o de la aplicación mecánica es incapaz de modificar la inaplicación de la Constitución. Por tanto, la vía para lograr la legitimidad y la legalidad substancial de los órganos electorales es combatir la antinomia y el formalismo con una interpretación electoral abierta y garantista. Este planteamiento podría desarrollarse con el siguiente esquema:

$$\begin{aligned} VC + AL &= IL \\ \therefore -(AL+IF) + AG &= L \end{aligned}$$

Violación constitucional (hecho) + Antinomias de la legislación electoral (norma) = Ilegitimidad del órgano  
 $\therefore -(Antinomia+formalismo) + argumentación garantista = Legitimidad.$

En donde:

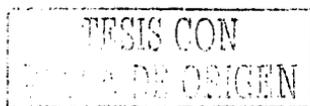
- Violación constitucional: cualquier acto que vulnera los mandatos constitucionales; en el ámbito electoral principalmente la violación de la democracia procedimental y substancial (protección de derechos fundamentales).
- Antinomias: Contradicciones de las normas jurídicas, tanto por nivel jerárquico como por especialidad y temporalidad.
- Ilegitimidad: Falta de aceptación social y política de la resolución del órgano electoral por el incumplimiento de disposiciones constitucionales
- Ilegalidad formal: un cumplimiento de las disposiciones jurídicas previstas en la ley secundaria.
- Ilegalidad substancial: incumplimiento de disposiciones constitucionales derivadas de la violación constitucional, de las antinomias de la legislación o la aplicación mecánica de la ley. Se considera que la Constitución establece ciertos principios que, sin embargo, no son desarrollados por la legislación secundaria que las deslegitiman.
- Formalismo: Interpretación reduccionista de las normas jurídicas basada, principalmente, en la interpretación gramatical de la norma.
- Argumentación garantista: Justificación de las decisiones de los órganos electorales con referencia a principios constitucionales, principalmente, de defensa de derechos fundamentales.



El aplicador del Derecho no encuentra su legitimidad en la aplicación mecánica de la norma. Esto es una legalidad decimonónica, de la cual no proviene ningún tipo de legitimidad. Actualmente, el jurista debe implementar, desde una posición valorativa, un mecanismo que le permita juzgar el contenido de las normas jurídicas (legales o jurisdiccionales) y no aceptarlas mecánicamente. Por consiguiente, la legitimidad del órgano proviene de la racionalidad de sus resoluciones y de la posibilidad de aceptación social de éstas.

El capítulo primero estudia el concepto de interpretación enfocado en el ámbito electoral. Para tal fin, se pasa revista por los fenómenos de las transiciones jurídicas, entendiendo por estas los procesos de consolidación de una determinada concepción del Estado y el Derecho, primeramente con la conformación de los Estados absolutistas a través de la integración de los componentes de soberanía, unidad territorial y uniformidad jurídica. La primera transición ocurre con el Estado de Derecho legislativo, en el cual se combate la arbitrariedad propia de los Estados absolutistas, y la segunda con la conformación del Estado Constitucional de Derecho. Para fines de esta tesis, el Estado Constitucional de Derecho se asume como la máxima evolución del Estado, en el cual la Constitución se convierte en el centro unificador de las distintas formas de pensar. Así pues, se analiza el concepto de interpretación, desde las posiciones que lo entienden como el procedimiento para “desentrañar el sentido de la norma” hasta las que consideran a la interpretación como parte de un proceso lingüístico de comprensión de los textos y hechos, en este caso, jurídicos. En este capítulo también se estudia el concepto de Derecho Electoral, a partir de una serie de definiciones que se clasifican en formalistas, bipolares e integradoras. Con ese antecedente se profundiza en la interpretación electoral, cuyos criterios se encuentran positivados en los artículos 3 párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El capítulo segundo analiza las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el prisma de las teorías de la argumentación jurídica de Perelman, Viewheg, Toulmin, McCormick, Alexy y Aarnio. Las sentencias del Tribunal Electoral, después de una primera revisión, se dividen en dos grandes bloques: el Tribunal De La Peza y el Tribunal Ojesto, denominados con los apellidos de los respectivos titulares. En la primera presidencia del Tribunal, se hace una revisión de las sentencias relacionadas con la Comisión para la Compra y Coacción del Voto, con los visitantes extranjeros, con el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y, finalmente, con la materia religiosa. En el Tribunal Ojesto, el análisis se enfoca a los casos Yucatán y Tabasco. La conclusión que se extrae es un cambio de interpretación en la segunda presidencia, mucha más garantista, con la elaboración de figuras jurídicas como la declaración abstracta de nulidad o una participación más activa ante los cacicazgos locales.

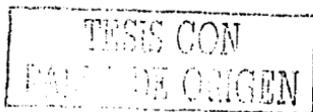


El capítulo tercero busca mostrar el grado de avance del Instituto Federal Electoral a partir del estudio de sus resoluciones. En vez de analizar el contenido de las sentencias, metodología utilizada en el caso del Tribunal Electoral, se ensaya revisar el sentido de sus resoluciones. Para tal fin se analiza la tesis de la única respuesta correcta de Dworkin, a fin de demostrar que existe la posibilidad de corrección en muchas respuestas, por lo cual, las resoluciones del Instituto Federal Electoral no necesariamente son las únicas aceptables. Después de desechar la idea de la única respuesta correcta, se revisa el papel de la ideología en el Derecho, para demostrar como existen ideologías en el ámbito jurídico, y como los operadores jurídicos responden a una determinada visión del Derecho. En ese marco, como se demuestra en el capítulo, la visión del Instituto Federal Electoral ha estado acompañada de un formalismo jurídico y con un sesgo político que privilegia la no sanción, (por lo menos durante el año 2000, al cual se enfocó la revisión).

El capítulo cuarto pretende mostrar cómo podría operar un modelo de interpretación propio del proceso de transición democrática, para obtener legitimidad en el entramado social. Se considera que el Derecho Electoral se encuentra inmerso en un anclaje por las características propias del régimen político que habían minusvaluado el papel del Derecho y la juridificación de los procesos y procedimientos electorales. El mutar este régimen, se hizo necesaria una mutación de instituciones, jurisprudencia, legislación y costumbres vinculadas con el Derecho Electoral, para finalmente constituir esta disciplina. Sin embargo, queda intocado el aspecto de la cultura jurídica formalista propia del régimen autoritario. Una democracia requiere una interpretación democrática, abierta, que maximice el ejercicio de los derechos fundamentales, esto es, garantista, racional, de control difuso de lo constitucional, con nuevas herramientas para la presentación de asuntos, y dúctil. ¿Es mucho pedir? Creo que no.

El Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral son instituciones modélicas del Estado mexicano. Son paradigmas de eficiencia y legitimidad, sin embargo, si en estos órganos la cultura jurídica formalista ha permeado e impide o retrasa nuevas concepciones en torno al Derecho, es evidente que en instituciones menos desarrolladas la situación será mas grave. Por tal motivo, la conclusión es que existe un paradigma en el Derecho mexicano que se apoya en el formalismo.

Generalmente la labor jurídica se hace desde una mecánica deductiva. Las tesis de cualquier nivel del conocimiento, en muchos casos versan sobre reformas de carácter legal y constitucional. Se tiene la certeza de que las reformas al ordenamiento jurídico impactarían en la realidad social, de ahí la postura deductiva. Sin embargo, considero que esta visión es incompleta. El Derecho se encuentra en las sentencias y en las resoluciones, en la forma de concebirlo, en la cultura jurídica imperante, por tanto, la mejor forma de conocer al Derecho es a través de la mecánica inductiva. En esta ocasión se escogió este último camino y estos son los resultados.



# INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN MÉXICO. UNA PROPUESTA ANTIFORMALISTA.

## CAPITULO I

### INTERPRETACIÓN DEL DERECHO E INTERPRETACIÓN ELECTORAL

*El poder asentado en el conocimiento del modo de operar el derecho se ejerce, en parte, a través del desconocimiento generalizado de ese modo de operar. La preservación de ese poder requiere la reproducción del efecto de desconocimiento.*

*Requiere, en fin, opacidad.*

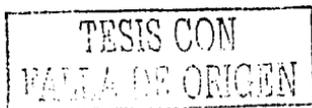
*Carlos María Carcova, La opacidad del derecho.*

#### 1. A manera de introducción

El Derecho es un fenómeno social objeto de interpretación. Cada individuo conforme a su horizonte hermenéutico<sup>1</sup>, esto es, con el bagaje cultural que lo acompaña y que ha ido acrecentando a través del tiempo por medio de sus vivencias, interpreta los fenómenos jurídicos en forma distinta. Con mayor razón cuando estamos en presencia de órganos del Estado. Las percepciones de un fenómeno son distintas por parte de un órgano judicial y uno administrativo, por lo cual no es raro encontrar interpretaciones disidentes entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral. La interpretación difiere también entre los actores políticos que se encuentran en pugna por la titularidad del poder público e incluso entre los estudiosos del derecho. Esta tesis defiende tal premisa, la de la pluralidad de métodos interpretativos y de respuestas jurídicamente aceptables.

Debe hacerse hincapié en que esta concepción de la pluralidad de percepciones y, por ende, de la pluralidad de métodos interpretativos, no siempre fue la más aceptada por los estudiosos del Derecho. Hasta antes del siglo XX, la

<sup>1</sup> GADAMER, Hans George, *Verdad y Método*, Séptima Edición, Ediciones sígueme, Salamanca, 1997,



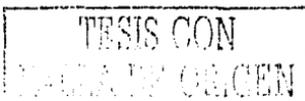
interpretación fue una actividad que correspondía al órgano creador de la norma, esto es, al parlamento. Montesquieu y Rosseau, sostuvieron la idea del monopolio parlamentario de la interpretación. Esta preeminencia del Poder Legislativo convirtió la actividad jurisdiccional en una labor rutinaria de aplicación de la norma a los casos concretos. Adicionalmente, el Órgano Legislativo se constituía como resultado de una sociedad homogénea: sólo ocupaban escaños en los órganos legislativos los miembros de clases sociales determinadas. Esto producía que la ley fuera el reflejo de un grupo social determinado y, consecuentemente, de una sociedad cerrada que consideraba al Estado de Derecho como espejo de ella.

Con la codificación decimonónica, cuyo trasfondo era mantener el lugar privilegiado del Poder Legislativo, se conformó una corriente de pensamiento que divinizó la voluntad del legislador y enfatizó la infabilidad de dicho órgano: la escuela de la exégesis. Esta corriente señalaba resumidamente que la ley era la fuente única del Derecho, por tanto, los aplicadores jurídicos debían limitarse a dicho espacio para cumplir con su función. Evidentemente, esto hacía que la única búsqueda posible para los aplicadores jurídicos era la de la voluntad del legislador. (a través de determinar el momento histórico que los legisladores vivieron al momento de plasmar la disposición en el Código). Los métodos utilizados por la Escuela de la Exégesis, fueron el exegético o analítico (análisis de los preceptos de conformidad con el orden de los mismos en el cuerpo legal) y el sintético (vinculado con la realidad social detectada por el legislador).<sup>2</sup> La escuela de la Exégesis fue la ideología jurídica de mayor trascendencia durante casi todo el siglo XIX.

La antítesis de la Escuela de la Exégesis se vivió con la Escuela Libre. Encabezada por Francois Geny, su intención fue demostrar que la ley era insuficiente para prever todos los casos y que, por consiguiente, el juzgador debía

---

<sup>2</sup> CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, La interpretación judicial constitucional, México, UNAM, 1996, p. 33



efectuar una labor de investigación libre para colmar las lagunas jurídicas producidas por la imprevisión del legislador.

Con la evolución jurídica, la actividad de interpretación del Derecho se derivó en los órganos judiciales, con lo que el juzgador dejó de ser un simple aplicador mecánico de la norma para convertirse en un intérprete y en ocasiones en un integrador de la norma. Kelsen planteó que el juzgador debía resolver los casos que se le plantearan, dentro del marco jurídico, lo cual implicaba que el juzgador tenía un cierto grado de discrecionalidad. Este fue el inicio de la interpretación e integración de las normas que caracterizó al siglo XX, ya no sólo por la interpretación amplia de los jueces, sino también de las autoridades administrativas. En la actualidad es dable afirmar que los órganos del Estado realizan su función de intérpretes de la norma desde el momento en que la Constitución o las leyes les facultan para aplicarlas.<sup>3</sup>

En ese orden de ideas, tomando en consideración la evolución del Derecho, es que parece extraño los pocos estudios sobre interpretación electoral que encontramos en la dogmática de la materia. Pareciera ser que la interpretación electoral es un tema que ha escapado de la evolución de las instituciones jurídicas. Presumiblemente, muchas causas originaron este rezago en el estudio de la interpretación electoral: la conformación de los órganos electorales como cercanos al Poder Ejecutivo (formalmente desde la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de 1946 se conformaban con partidos políticos y representantes del Poder Legislativo, sin embargo en el plano fáctico la cercanía al Ejecutivo era evidente, situación que persistió hasta la reforma constitucional de 1996); la integración de los órganos superiores con miembros designados por el Ejecutivo federal o los Ejecutivos estatales; la cultura jurídica que menospreció los tratados internacionales, particularmente en materia de derechos humanos y, consecuentemente, de los derechos políticos; y el favoritismo hacia los instrumentos clásicos de control constitucional influyeron en esta situación. Con el

---

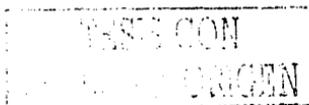
<sup>3</sup> En ese orden de ideas, ARTEAGA NAVA, Elisur., *Derecho Constitucional*, Harla, 1997.

atraso que vivió ésta, se rezagó también la interpretación sobre los derechos políticos.

La interpretación constitucional judicial consideró, en forma sistemática y hasta antes de la reforma de 1996, que los derechos políticos no correspondían a la categoría de derechos humanos y que no era procedente ningún mecanismo procesal de defensa constitucional para resarcir las infracciones de aquéllos. Si se considera que la interpretación judicial es una de las características propias del Estado Constitucional de Derecho que modificó la postura decimonónica de que los jueces eran simples aplicadores mecánicos del derecho, es preciso referirnos a las resoluciones judiciales y administrativas que han versado sobre el ejercicio de los derechos político-electorales para delimitar si existe alguna evolución en la ubicación conceptual de éstos en la práctica mexicana y para conocer qué procedimiento de interpretación jurídica utilizan los órganos electorales a fin de resolver controversias de esta índole.

La transición democrática requiere órganos que apliquen los derechos políticos en forma amplia, tanto en el ámbito administrativo como desde una perspectiva procesal. Uno de los factores que determinará el fin de la transición democrática y el inicio de la consolidación será, precisamente, la aceptación en la cultura jurídica de los derechos políticos y una interpretación, por parte de los órganos del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienda a otorgarle a tales derechos el nivel de fundamentales para el desarrollo humano.

Por tal motivo, surge la hipótesis central de este trabajo: los órganos electorales, en razón de ser compuestos por servidores públicos no emanados directamente de la democracia representativa, adolecen de una legitimidad democrática adquirida en las urnas. Por consiguiente, su legitimidad democrática la obtienen al momento y en la forma en que apliquen las normas electorales. Sin embargo, la simple aplicación de las normas produce exclusivamente legalidad, no legitimidad, por lo que ésta última deviene de la forma en cómo justifiquen sus decisiones los



órganos electorales y, cómo esa justificación es aceptada por las comunidades lingüísticas.

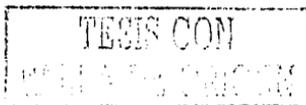
En esta tesis se considera que la forma de conseguir la legitimidad de los órganos electorales proviene de una interpretación y una argumentación que privilegien los derechos y el texto constitucional. Se parte de la certeza de que el Derecho no es pleno, sino que existen antinomias en la legislación y, adicionalmente violaciones al texto jurídico. Por tal motivo la violación constitucional aunada a las antinomias de la legislación electoral producidas por la deslegitimación de la norma constitucional en normas secundarias minimizantes del ejercicio del derecho producen como resultado la ilegalidad substancial y la ilegitimidad del órgano electoral cuando éste en aras de la simple legalidad o de la aplicación mecánica es incapaz de modificar la inaplicación de la Constitución. Por tanto, la vía para lograr la legitimidad y la legalidad substancial de los órganos electorales es combatir la antinomia y el formalismo con una interpretación electoral abierta y garantista. Este planteamiento podría desarrollarse con el siguiente esquema:

$$\begin{aligned} VC + AL &= IL \\ \therefore -(AL+IF) + AG &= L \end{aligned}$$

Violación constitucional (hecho) + Antinomias de la legislación electoral (norma) = Ilegitimidad del órgano  
 $\therefore$  -(Antinomia+formalismo) + argumentación garantista= Legitimidad.

En donde:

- Violación constitucional: cualquier acto que vulnera los mandatos constitucionales; en el ámbito electoral principalmente la violación de la democracia procedimental y substancial (protección de derechos fundamentales).
- Antinomias: Contradicciones de las normas jurídicas, tanto por nivel jerárquico como por especialidad y temporalidad.
- Ilegitimidad: Falta de aceptación social y política de la resolución del órgano electoral por el incumplimiento de disposiciones constitucionales
- Ilegalidad formal: un cumplimiento de las disposiciones jurídicas previstas en la ley secundaria.
- Ilegalidad substancial: incumplimiento de disposiciones constitucionales derivadas de la violación constitucional, de las antinomias de la legislación o la aplicación mecánica de la ley.



Se considera que la Constitución establece ciertos principios que, sin embargo, no son desarrollados por la legislación secundaria que los deslegitiman.

- **Formalismo:** Interpretación reduccionista de las normas jurídicas basada, principalmente, en la interpretación gramatical de la norma.
- **Argumentación garantista:** Justificación de las decisiones de los órganos electorales con referencia a principios constitucionales, principalmente, de defensa de derechos fundamentales.

Ahora bien, cómo encontrar respuesta a los elementos de "formalismo" y "argumentación garantista" del esquema mencionado. La respuesta tiene que ver con la interpretación del Derecho, de lo que es dable preguntar ¿La interpretación jurídica de los órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral cumple los parámetros interpretativos del Estado constitucional de Derecho y puede considerarse como democrática o por el contrario, se sigue manteniendo la idea de la cultura jurídica formalista? Esta pregunta sólo puede responderse mediante la revisión de las sentencias y resoluciones del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral.

El presente capítulo intenta abarcar el entorno filosófico jurídico que influye en los operadores electorales. ¿Por qué se interpreta el derecho y por qué es particularmente importante la interpretación? ¿Cuáles son las categorías filosóficas y los conceptos jurídicos que sirven de soporte teórico a la tesis? ¿Qué criterios de interpretación existen en materia electoral? ¿Existen sólo los criterios a los que hace mención el artículo 3º, párrafo segundo del CFIPE? ¿Pueden plantearse directivas de interpretación en materia electoral? Trataré de contestar estas interrogantes.

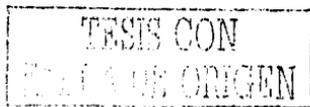
## **2. Las transiciones jurídicas<sup>4</sup>**

### **2.1 La primera transición. Del Estado absolutista al Estado de Derecho**

El Estado absolutista aparece con la conformación de los estados modernos. Es básicamente en el Estado donde el poder se concentra en una sola administración

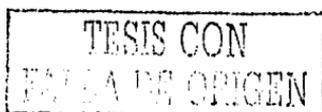
---

<sup>4</sup> Una primera versión de este apartado se publicó en Interpretación de los órganos electorales, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia, Querétaro, 2002.



dependiente del monarca bajo un determinado territorio, en el cual ninguna fuerza tiene el poder suficiente para desafiar al soberano. Precisamente este último concepto, el de la soberanía en su versión original es la base jurídica que sirvió para conformar el Estado absolutista. En esta primera acepción del concepto de soberanía, se entendió a ésta como relaciones de supra subordinación entre el monarca y los demás elementos del Estado. Todos los elementos estatales se encontraban subordinados al monarca, por lo cual se entendía que la soberanía sólo correspondía a éste en virtud de que provenía de Dios y, consecuentemente, era indivisible. Para el derecho, esta concepción sirvió para crear una fuente normativa única y evitar la pluralidad de fuentes del medievo. Caballero<sup>5</sup> menciona que además de la soberanía que fungió como elemento fundamental del Estado absolutista existen otros elementos que aparecen en el Estado absolutista. El primero de ellos es la concentración del Poder; el monarca inició un proceso de acumulación de facultades y de ejercicio directo del gobierno más allá de la justicia y la guerra. Facultades como la hacienda pública, la posibilidad de crear y cobrar impuestos, y la policía engrosaron las actividades de los monarcas absolutos. Estas actividades requerirían la presencia de funcionarios permanentes especializados en cada rubro, esto es, el surgimiento de la burocracia dependiente del monarca.

El otro aspecto importante fue la consolidación de los estados nacionales en territorios establecidos. El monarca asumió el control de todo el territorio del Estado, para reflejar una unidad al exterior. Así fue reconocido, por ejemplo, en el tratado de Westfalia de 1648, con el que se puso fin a la guerra de los 30 años. Esta nueva conformación de las naciones cambió las relaciones entre los Estados, pero también modificó las estructuras al interior de éstos. Desaparecieron los poderes locales a favor de un poder central encabezado por el monarca. En el ámbito del derecho, las disposiciones legales emitidas por los parlamentos supeditados al monarca o por el rey regían para todo el territorio, por lo cual las normas locales perdieron vigencia.



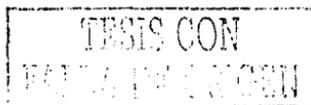
Estas transformaciones permiten que válidamente podamos hablar de un determinado tipo de Estado propio del modelo absolutista. Un monarca concentrador de poder en un determinado territorio, que con base en el concepto de soberanía establece disposiciones jurídicas para sus súbditos y relaciones de igualdad con los demás estados. Los súbditos se encuentran subordinados al monarca, pero desarrollan un concepto de identidad nacional oponible a ciudadanos de otros estados. Este paradigma del Estado de Derecho no podría sobrevivir a la Ilustración, ávida de certezas incompatibles con la discrecionalidad del Estado absolutista.

El hecho de que todo el poder se concentrara en el monarca produjo un creciente halo de discrecionalidad en las funciones jurisdiccionales. Esta circunstancia, aunada al proceso de secularización de la sociedad, que en el ámbito occidental inicia en el siglo XVII, llevaron a la sociedad a replantearse los postulados del Estado absolutista: Las verdades dejaron de ser evidentes y absolutas y el monarca dejó de obtener su legitimidad del mandato divino. Comenzó el proceso del Estado de Derecho.

El Estado de Derecho tiene su origen en dos planteamientos diversos: uno teórico que corresponde a la ilustración y otro fáctico que responde a las revoluciones francesa e inglesa así como a la independencia norteamericana. En orden cronológico, el primero de los acontecimientos mencionados es la *glorious revolution* de 1688. Los ingleses, sin el excesivo derramamiento de sangre de la revolución francesa, lograron la restricción de los poderes del monarca al obligarlo a jurar los textos fundamentales del Parlamento. Este fue un proceso gradual cuyo origen se remonta a la Carta Magna de 1215, pero en 1688 tiene lugar la expedición del *Bill of Rights*, con el cual se establecen los derechos de la nobleza y de los comunes. Dos años más tarde, John Locke publicaría los tratados sobre el gobierno, con lo cual aparece la idea de que los hombres son guiados por la

---

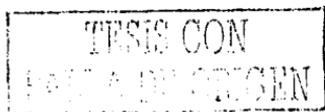
<sup>3</sup> CABALLERO, José Antonio. La transición del absolutismo al Estado de Derecho en Transiciones y diseños



razón. Ambos hechos, la revolución y el pensamiento de Locke impactarían en los sucesos de Francia de un siglo después. El segundo acontecimiento es la Ilustración, con las ideas de autores franceses como Rosseau y Montesquieu. El primero desarrolló el contractualismo, por el cual los seres humanos renuncian a su libertad con la finalidad de crear un estrato superior: el Estado, encargado de organizar la vida social. Este Estado tiene su origen en la asociación de los hombres, no en la imposición unilateral como el caso del absolutismo, por lo que las relaciones de suprasubordinación hacia el monarca desaparecen. La soberanía deja de residir en el monarca para incorporarse como elemento inseparable del pueblo. Montesquieu concibe la idea de separar el ejercicio del poder público en determinadas funciones. Limitar el ejercicio del poder es la consigna.

El contractualismo, cuyos reflejos más importantes son la Constitución, la división de poderes y el reconocimiento de derechos a los seres humanos, da la pauta del Estado de Derecho. La idea central de este tipo de Estado es la sujeción de gobernantes y gobernados al mandato de la Ley. Como la Ley es el producto del Poder Legislativo y como éste es el reflejo de la voluntad popular por estar formado por sus representantes, el Parlamento adquiere preeminencia sobre los otros poderes. La administración debe cumplir la ley, en tanto que el Poder Judicial es un mecánico aplicador de las normas.

La codificación decimonónica es resultado del Estado de Derecho y es, a su vez, su mejor expresión. La codificación consistió en la emisión de disposiciones jurídicas por un cuerpo parlamentario, que pretendían establecer soluciones posibles a todos los conflictos jurídicos. Se trataba de regular absolutamente todo. Es la época de la emisión de los grandes Códigos de Napoleón, civil, penal, procedimientos civiles, procedimientos penales y comercio. Cada problema debía tener su solución en alguna disposición del Código. Esto impactó en dos vías a la interpretación del derecho. Desde el punto de vista de la división de poderes



consagró la idea de la supremacía parlamentaria; los jueces carecían de la facultad interpretativa de la ley, en virtud de que se concebía que la ley proporcionaba todas las respuestas y que el legislador no se equivocaba. El otro aspecto fue la creación de una cultura jurídica que presumía un solo criterio de interpretación: el gramatical. La interpretación de la ley hacía referencia exclusivamente a la letra de la ley.

Caballero menciona que las soluciones de la codificación fueron: sistematizar los ordenamientos existentes; acabar con el casuismo de las disposiciones; establecer principios generales del derecho; elaborar una versión oficial de las disposiciones del derecho común traducida a la lengua de la tierra y fortalecer el derecho nacional al limitar el derecho común a un plano supletorio.<sup>6</sup>

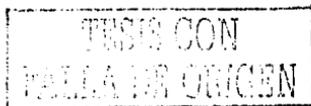
En resumen, el Estado de Derecho decimonónico considera los siguientes elementos: la idea de la soberanía popular ejercida por medio de la representación en el Parlamento, la división de poderes, la supremacía del Parlamento, la expedición de códigos omnicomprendivos como técnica legislativa y como control del Poder Judicial que fungían como instrumentos de regulación del poder.

## **2.2 La segunda transición. El Estado Constitucional de Derecho.**

El pensamiento jurídico en el siglo XIX sostenía que el orden jurídico era completo, esto es, que no tenía contradicciones internas ni vacíos que debieran ser integrados. Lo anterior se debía a la concepción del Poder Legislativo como órgano supremo del Estado, el cual no podía, por su naturaleza, aprobar leyes contrarias entre sí. La concepción mecánica de la actividad jurisdiccional impedía a los jueces el ejercicio de una función deliberativa y valorativa y los constreñía a una aplicación literal de la ley. La hegemonía legislativa en la interpretación y la debilidad del Poder Judicial influyeron en la construcción de un modelo de Estado de Derecho cerrado.

---

<sup>6</sup> CABALLERO, José Antonio, *ibid.*, p. 33



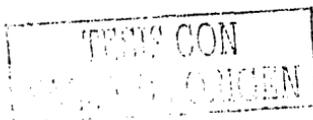
Se partía de la premisa de que las sociedades eran homogéneas, en virtud de que los parlamentos eran la representación de la sociedad liberal burguesa, que vía normas jurídicas establecía su dominio sobre otro tipo de grupos. Se consolida la idea del derecho como instrumento de control. Las leyes electorales apoyaban dicha función al establecer requisitos para el ejercicio del voto activo y pasivo que favorecían a una determinada clase social. Cabe destacar, por ejemplo, el requisito de alfabetismo, que marginaba del sufragio a grandes sectores de la población; o la obligación de contar con una de renta mensual, que se dirigía a lograr que los parlamentos reflejaran una determinada sociedad. Era evidente que si sólo podían tener acceso a los órganos legislativos los representantes de las clases sociales media y alta, las leyes que emergieran de tales parlamentos reflejarían los intereses de tales élites sociales. El derecho se constituía en un instrumento de dominio y la ley era la expresión jurídica máxima de ese dominio social.

El siglo XIX fue la centuria del Estado de Derecho legislativo, en donde una élite social, por conducto de las leyes emanadas de un parlamento afín, dominaba al resto de la colectividad. El Estado de Derecho decimonónico se caracterizaba, según la concepción de Zagrebelsky<sup>7</sup>, por la supremacía de la ley sobre la administración, por la subordinación a la ley y sólo a la ley de los derechos de los ciudadanos y por la aplicación mecánica de la ley por parte de los jueces.

Para Aulis Aarnio<sup>8</sup>, el Estado de Derecho formalista se compone por siete elementos: la separación del poder, la profesión jurídica como monopólica, la idea de protección jurídica, la certeza jurídica, la estructura de las normas, la estructura de la argumentación y la idea de la justicia formal.

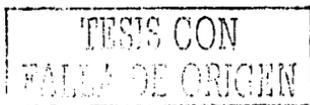
<sup>7</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dictal. Ley, Derechos y Justicia*. Madrid, Trotta, 2ª ed, 1997, p. 23

<sup>8</sup> AARNIO, Aulis. Derecho, *Racionalidad y Comunicación Social. Ensayos sobre Filosofía del Derecho*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Num. 40, México, Fontamara, 2000, pp. 38-41.



El primero de estos elementos se refiere a que el poder debe separarse para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, pero no sólo eso, también que el Estado de Derecho, conforme a este supuesto, busca eliminar la arbitrariedad a partir de la expedición de leyes ex ante. La profesión jurídica se convierte en monopolista de las cuestiones jurídicas de la sociedad. La idea de la protección jurídica tiene que ver con la concepción de que el ciudadano tiene que estar protegido contra actos de otros ciudadanos y del Estado. La certeza jurídica, en el Estado de Derecho busca la permanencia de ciertos principios formales de procedimiento "nullum crime sine lege". La estructura de las normas se refiere a que el derecho se encuentra, en el Estado de Derecho formal, plasmado mediante reglas. Los principios no son constitutivos del ordenamiento jurídico, sino se encuentran subordinados a las reglas. En lo que se refiere a la argumentación jurídica, las decisiones jurídicas se componen de silogismos, en los cuales la premisa mayor refiere a la norma jurídica de carácter general, la premisa menor al caso concreto y la conclusión a la sentencia, que siempre será particular. Finalmente, la idea de la justicia formal como fin del derecho significa que las normas jurídicas deben establecer reglas cuyo cumplimiento será justo.

En el ámbito mexicano encontramos la repetición de estos planteamientos, tanto los de Zagrebelsky como de Aarnio. Del primero encontramos que la ley se hallaba por encima de la administración que carecía de facultad interpretativa, ya que el único intérprete válido en el siglo XIX era el Poder Legislativo y en el siglo XX el Judicial; los derechos de los ciudadanos se sujetaban a la ley toda vez que las Constituciones mexicanas del siglo XIX (desde la Constitución de Cádiz, pasando por la de Apatzingán, la Carta Federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1835, las Bases Orgánicas de 1843 y la Constitución de 1857) debían contar con leyes secundarias que desarrollaran sus preceptos, incluyendo los relativos a los derechos humanos. Finalmente, los jueces eran aplicadores mecánicos del derecho y no fue sino hasta el siglo XX en que inició una

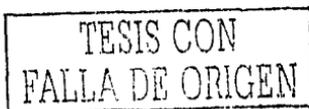


transformación de dicha concepción. González Oropeza<sup>9</sup> ha mostrado el carácter conservador de la función judicial, señalando que el Poder Judicial en nuestro país ha sido tradicionalmente mediatizado, incluso por medio de disposiciones constitucionales, para no interpretar o suspender la aplicación de leyes y, por el contrario, hacer del conocimiento de los Congresos locales dicha duda sobre la aplicación. El constitucionalista refiere como ejemplos los artículos 189 de la Constitución de Jalisco de 1824; 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825; 210, fracción III de la Constitución tamaulipeca de 1825; 171 de la Constitución de Tabasco de 1826; el artículo 118 de la Constitución de Michoacán de 1825; y 123 de la Constitución de San Luis Potosí de 1826.

En lo que se refiere al segundo, el Estado de Derecho formal consagró la separación del poder, mediante los tres poderes clásicos. Esto se refleja en la actualidad con la dificultad del reconocimiento de la paridad de rango de los órganos constitucionales autónomos. Por otra parte, la profesión jurídica se mantiene como monopólica en varios márgenes del Estado, verbigracia podrá recordarse que los consejeros magistrados del primer Consejo General del Instituto Federal Electoral debían ser licenciados en derecho, a pesar de que la función del Instituto Federal Electoral es mucha más amplia que la formación de abogado. Respecto a la idea de protección jurídica de los ciudadanos, todavía se mantienen posiciones que consideran que con el juicio de amparo se encuentra resuelto este problema, cuando el excesivo tecnicismo y la cultura jurídica han privilegiado el sobreseimiento de los juicios de garantías y no su resolución. La certeza jurídica se mantiene como el escudo de los abogados formalistas, bajo la premisa de que interpretar en sentido abierto una norma jurídica rompería la certeza jurídica y el carácter predecible de las decisiones. En lo que se refiere a la estructura de las normas, es claro que los principios no son considerados en la cultura jurídica mexicana, que prefiere la interpretación gramatical de las normas. La estructura de la argumentación se mantiene como un mecanismo de

---

<sup>9</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "La interpretación jurídica" en México en *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*. México, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, Fontamara, 1998, pp. 238-254. Sobre las Constituciones locales ver la página 240.



subsunción en las sentencias y la idea de la justicia formal permanece en la mayoría de los aplicadores jurídicos; pocos hacen referencia a mecanismos de justicia sustancial.

Esta situación del Estado de Derecho decimonónico, que según hemos visto se aplica válidamente al caso mexicano, se modificó a nivel occidental con las transformaciones sociales del siglo XX. El Estado de Derecho legislativo, propio del siglo XIX, se vio sustituido por un Estado Constitucional de Derecho. Este modelo implica que la ley deja su lugar a un estrato normativo superior: la Constitución. Pero no sólo eso. En el presente apartado se pretende explicar dicho modelo.

El concepto de Estado de Derecho, por su carácter tan ambiguo, provocaba que si un Estado imponía leyes arbitrarias, éstas debían cumplirse. El Estado Constitucional de Derecho, a diferencia del Estado de Derecho, cuyas características se describieron en los párrafos anteriores, no comparte una visión de esta naturaleza. Para el Estado Constitucional de Derecho la Constitución emerge como suprema norma del ordenamiento jurídico; deja de ser símbolo para convertirse en norma. Por otra parte, en contraposición a la subordinación de los derechos a la ley, propia del siglo XIX, se establece la aplicación directa de la Constitución, y con ella la idea de la aplicación de los derechos independientes de la ley. A partir de dicho momento, de conformidad con esta corriente, los derechos no requieren de una ley secundaria para su ejercicio. Finalmente, la aplicación mecánica de la ley se desdibuja. El Código deja de proporcionar todas las respuestas a los juristas, principalmente a los jueces, quienes se ven obligados a interpretar la ley para poder dar respuesta a las controversias de una sociedad cambiante.

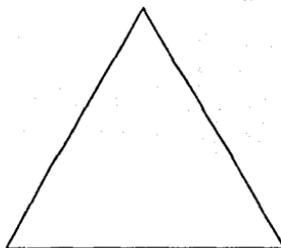
Ahora bien, ¿qué debemos entender por estructura del Estado Constitucional de Derecho? Para Ferrajoli<sup>10</sup>, la presencia de los siguientes elementos:

---

<sup>10</sup> FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta, Madrid, 1997, p. 87. Ferrajoli menciona el término de estructura normativa del Estado de derecho para explicar este fenómeno del Estado Constitucional.

- a) Pertenencia de las normas vigentes a niveles diversos y jerárquicamente ordenados, cada uno de los cuales se configura como normativo respecto del inferior:

Constitución  
Tratados internacionales  
CFIPE-LGSMIME  
Estatuto del SPE  
Reglamento Interior (TE-IFE)  
Reglamentos interiores  
Circulares



Esto no es otra cosa que el concepto de vigencia en Ferrajoli, al que aludiremos más adelante. El concepto básico es la existencia de un orden jurídico establecido por normas de diversas jerarquías, cuya validez formal depende de que la norma superior prescriba el procedimiento y contenido de las normas inferiores.

- b) Por la incorporación a las normas superiores de obligaciones y prohibiciones que disciplinan la producción de las normas inferiores y cuya observancia es condición de la efectividad de las primeras y de la validez de las segundas.

En el ámbito electoral esto se traduce en las reglas que regulan la producción jurídica. Por ejemplo, la Constitución prescribe los límites a la producción legislativa y estatutaria en materia electoral: en los artículos 71 y 72 fija el procedimiento de creación de las leyes, entre las cuales se encuentran las electorales. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, regula el contenido de las disposiciones electorales en las entidades federativas. Finalmente, el artículo 41, fracción III, recoge la facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral de emitir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. En ese

sentido, las normas constitucionales señaladas encuentran su efectividad en la medida en que son desarrolladas por normas jurídicas secundarias; y estas últimas encuentran su validez en la norma constitucional que las prescribe.

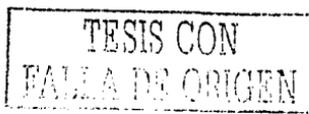
- c) Por las antinomias producidas por las violaciones de las normas superiores por parte de las inferiores y por la simultánea vigencia de unas, aun cuando inefectivas, y de las otras, no obstante su invalidez.

El tercer elemento es la incorporación de disposiciones que vulneran a otras normas en razón de la complejidad del sistema jurídico. Las antinomias, que son contradicciones entre las normas jurídicas, son resultado de la pluralidad de fuentes del derecho. En virtud de esta complejidad creciente, es imposible que un sistema jurídico sea perfecto. Estas imperfecciones, las antinomias, tienen a su vez diversos tipos de resolución, según sea la causa del vicio. Como criterios clásicos de resolución de antinomias Bobbio<sup>11</sup> establece el cronológico (la norma posterior deroga a la anterior), el jerárquico (la norma superior deroga al inferior) y el de especialidad (la norma específica deroga a la general).

- d) Por la consiguiente ilegitimidad jurídica que en alguna medida afecta siempre a los poderes normativos, legislativo y judicial y que es tanto mayor cuando más amplia, pero inefectiva resulta la incorporación limitativa de los deberes a los niveles más altos del ordenamiento.<sup>12</sup>

El último elemento es el que requiere mayor revisión. Consiste en el hecho de que una norma, así sea de carácter constitucional, no necesariamente será acatada por los destinatarios. En muchos casos, las normas pierden su sentido ante la realidad, esto es, son normas poco eficaces. El artículo 4.3 del CFIFE el cual establece que se encuentran prohibidas las prácticas de presión y coacción del voto no necesariamente tiene un cumplimiento real, a pesar de contar con un tipo

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto, Contribuciones a la teoría general del derecho, Debate, Madrid, p.350



penal específico; los tecnicismos y la dificultad probatoria del tipo penal desvirtúan el sentido de la norma prohibitiva. En repetidas ocasiones, entre más ambicioso sea el texto constitucional y legal, más difícil será lograr su cumplimiento cabal.

Otro factor importante por desarrollar en este campo es el relativo a la sociedad que regula el Estado de Derecho y la sociedad regulada por el Estado Constitucional de Derecho. El Estado de Derecho, como se ha mencionado, partía de la base de que el parlamento regulaba a una sociedad homogénea. Lo anterior, en atención de que sólo un determinado grupo social, en razón de lo discriminatorio de las leyes electorales, tenía acceso a los órganos legislativos y, por tanto, a la protección jurídica de sus intereses. Esta idea de la sociedad homogénea se desdibuja. El creciente pluralismo político y social, impulsado por los cambios democráticos, produce que los órganos legislativos se conviertan en un centro de conjunción de todas las corrientes sociales. Esto conlleva la presentación y plasmación de valores e intereses heterogéneos en las leyes.

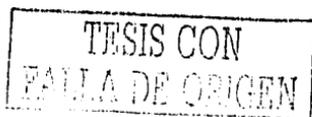
El caso de México es paradigmático. El Congreso de la Unión, por lo menos hasta 1988, fue el reflejo de un sector político determinado. Se concebía a sí mismo como expresión de la revolución mexicana y su legitimidad, por tanto, no provenía del carácter democrático de las urnas, sino de la herencia del movimiento revolucionario. Tal es el motivo de que el Congreso mexicano respondiera a un interés y a un valor determinado. Las leyes eran expresión de ese grupo social, no del conjunto de la sociedad mexicana, de ahí su falta de evolución, y consecuentemente, sus frecuentes momentos de crisis.

El último punto que es dable tocar en la evolución del Estado Constitucional, es lo que Haberle<sup>13</sup> ha determinado como los dos componentes del Estado Constitucional como conquista cultural, estos son, la dignidad humana a partir de

---

<sup>12</sup> FERRAJOLI, Derecho y razón, op. cit., p. 872

<sup>13</sup> HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, Estudio introductorio de Diego Valades, Traducción de Hector Fix- Fierro, México, UNAM, 2001, p. 1.



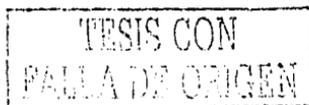
la cultura de una colectividad, es decir, los derechos humanos vividos bajo la óptica y la experiencia vivencial de cada pueblo; y el segundo es la soberanía popular, entendida como el marco de renovación de la responsabilidad del ejercicio de las funciones estatales, la Constitución como contrato y el principio de la división de poderes, en sentido amplio y estricto. El primero referido al pluralismo indispensable en los Estados Constitucionales de Derecho, el segundo referido al Estado en sí. Esta tesis, al referirse al Estado Constitucional de Derecho y a la interpretación en dicho estado siempre será en los términos aludidos por la triada mencionada: Zagrebelsky, Ferrajoli y Haberle.

### 3. Interpretación del derecho ¿Por qué y para qué interpretar al derecho?

#### 3.1 Problemas inherentes al ordenamiento jurídico<sup>14</sup>.

La pluralidad normativa del propio órgano legislativo y el rompimiento posterior del monopolio legislativo por parte de otros órganos del Estado, por medio de reglamentos y acuerdos, hicieron patente que el orden jurídico contenía deficiencias internas. Los problemas característicos son la ausencia de regulación de conductas en las normas jurídicas, en virtud de la evolución social; la opacidad que existe, debido a una jerarquización mal establecida, y finalmente la contradicción de normas en el propio ordenamiento jurídico. En otras palabras, el primer problema es el de las lagunas, el segundo el de la jerarquía de las normas, y el último el de las antinomias. Sin embargo, los vicios del ordenamiento no concluyen con esta clasificación; también puede suceder que en el caso de la existencia de normas del mismo nivel de jerarquía y especialidad, una limite un derecho fundamental y la otra lo permita.

<sup>14</sup> Los problemas de la interpretación jurídica no terminan con el ordenamiento jurídico. Existe otro tipo de problemas vinculados con el uso del lenguaje jurídico. Sin embargo, este tipo de dificultades relativas a las ambigüedades, a las imprecisiones, a la carga emotiva del lenguaje, a la fuerza de las oraciones o a las dificultades en la promulgación de las normas exceden a los fines de este trabajo. Se recomienda NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, 9ª ed. Barcelona, Ariel, 1999, p. 259.



Es aquí en donde surge la necesidad de contar con un ordenamiento que resuelva los tres o cuatro (dependiendo la óptica asumida) tipos de problemas y que sea pleno, unido y coherente (en la última perspectiva también liberalista). Esto con base en un criterio que permita al aplicador de las normas conocer los vicios del ordenamiento y determinar qué normas pueden aplicarse en cada caso concreto.

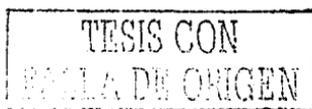
Ahora bien, ¿qué significan estos calificativos del ordenamiento? La plenitud se entiende como el ideal de que el ordenamiento jurídico carezca de lagunas que deban ser subsanadas posteriormente. Aun cuando hay una imposibilidad fáctica de hacerlo, el legislador debe evitar que existan puntos específicos que no sean considerados en la legislación. En el CFIPE resulta alarmante la carencia de normas que regulen los aspectos de las precampañas electorales, lo que se convierte en una grave laguna en la legislación electoral.

Por otra parte, la unidad se refiere a que el ordenamiento es un todo unitario, por tanto, existe una organización a su interior que permite, en caso de que las partes que están sujetas a un litigio tengan intereses encontrados, saber qué interés debe prevalecer en virtud de la existencia de normas superiores. Estas disposiciones adquieren u superioridad superiores porque la necesidad que tiene la sociedad de su observancia es mayor respecto al resto de las reglas.

Finalmente, la coherencia normativa significa que el texto redactado debe contar con un mínimo de unidad de pensamiento respecto del ordenamiento jurídico. Sobre el particular Bobbio<sup>15</sup> escribe que "la incompatibilidad entre dos normas es un mal que se debe eliminar, y que, por consiguiente, presupone una regla de coherencia: en un ordenamiento jurídico no deben existir antinomias" (preceptos de un mismo ordenamiento que encierran una contradicción entre sí).

---

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Colombia, Temis, 1997, p.205



**Tabla 1**  
**Cuadro de antinomias**

Obligan	Prohíben
	<b>Contrarias</b>
<b>Subcontrarias</b>	<b>Subcontrarias</b>
	<b>Contrarias</b>
<b>Permiso de hacer</b>	<b>Permiso de no hacer</b>

En el cuadro anterior se describen las principales reglas del ordenamiento jurídico. Por una parte, encontramos cuatro tipos de reglas: las que obligan, las que prohíben, las que otorgan el permiso de hacer y las que otorgan el permiso de no hacer. Esto es importante porque nos ayudará a encontrar las antinomias del ordenamiento jurídico. Si se consideran los factores deonticos básicos (las reglas obligan, prohíben, permiten hacer y permiten no hacer), podemos encontrar seis tipos distintos de antinomias:

- 1) Si la norma constitucional prohíbe y la norma secundaria obliga.

- 2) Si la norma constitucional obliga y la norma secundaria prohíbe.
- 3) La norma constitucional permite y la norma secundaria prohíbe.
- 4) La norma constitucional prohíbe y la norma secundaria permite.
- 5) La norma constitucional obliga y la norma secundaria permite no hacerlo.
- 6) La norma constitucional permite no hacer y la norma secundaria lo obliga.

Por otra parte, nos servirá para conocer los conceptos indeterminados y los distintos significados de las leyes electorales mexicanas. Lo anterior sólo es posible desde una perspectiva de visión crítica del Derecho vigente y de la textura abierta del Derecho, en razón de que la idea de los conceptos indeterminados tiene que ver, precisamente, con que la ley no emplea ideas claras en su redacción, lo que obliga a los aplicadores del Derecho a construir los significados de los vocablos utilizados en el ámbito jurídico. En lo concerniente a la textura abierta del derecho, ésta entiende que el derecho no tiene un solo significado, sino que puede interpretarse de distintas maneras, para hacerlo, es menester conocer los instrumentos, esto es, los distintos métodos interpretativos.

Para la presente tesis, examinar estos datos tiene la mayor importancia, toda vez que la revisión de la interpretación electoral y de los derechos en juego en el ámbito electoral nos lleva forzosamente a encontrar los vacíos e incongruencias del ordenamiento jurídico mexicano.

### **3.2 Transformación de la cultura jurídica**

En los últimos 25 años ha existido una transformación del Derecho en México. La transformación social se ha reflejado en cambios normativos de gran importancia. Entre 1977 y 2001 se han renovado la mayor parte de las leyes federales, y se han realizado la mayor cantidad de reformas constitucionales. Sin embargo, ahora que se han implantado las reformas jurídicas, y que se ha tenido un tiempo considerable para su enraizamiento en la sociedad, es importante preguntar, como

lo hace un sector de la doctrina<sup>16</sup>, ¿cuáles son las consecuencias de esas reformas en los sistemas social y jurídico?; ¿existe una nueva cultura jurídica en México? y ¿qué papel juega la interpretación en esta mutación jurídica?

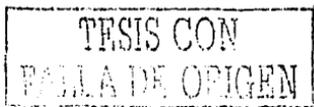
El Derecho evoluciona con la sociedad. Este cambio en el derecho produce a su vez una transformación en la cultura jurídica, misma que es posterior al cambio social y que deviene a su vez de varios elementos constitutivos importantes. Entendemos por cultura jurídica la percepción dominante que sobre el modo de operar el Derecho tienen los aplicadores y estudiosos del mismo en una sociedad y momento determinado. Podemos considerar válidamente que la conformación de la cultura jurídica en México evoluciona con la mutación de la estructura de las normas jurídicas.

En relación con la estructura de las normas, durante un largo periodo, los juristas mexicanos asimilaron al derecho con los parámetros del positivismo formalista que para efectos de esta tesis se denominará en lo subsecuente "paleopositivismo". O "formalismo" indispensable. Para los juristas mexicanos, el derecho se componía sólo por reglas, las cuales, con base en los postulados kelsenianos, debían ajustarse a la estructura de: "Si A es debe ser B, si no C". Esto es, toda proposición normativa debía contener una formulación de hecho, una cúpula deber ser (proposición de derecho) y una consecuencia jurídica. En virtud de esta estructura cerrada de las normas jurídicas, poco era el alcance que tenía la interpretación en nuestro país.

En la década de los setenta, en tanto México se centraba en la construcción de una dogmática formalista, Europa se movía en un debate interesante sobre la reformulación del positivismo mediante la distinción de reglas y principios jurídicos. Desde el ámbito iusnaturalista, Ronald Dworkin había establecido la distinción entre argumentos de principio y argumentos políticos. Esta posición fue retomada por algunos pensadores positivistas, que vieron en el ejercicio de los derechos una

---

<sup>16</sup> FIX-FIERRO, Hector, LOPEZ AYLLON, Sergio, *Tan Cerca. Tan Lejos. Cambio jurídico y Estado de*



nueva concepción del derecho. Surge de esta manera el planteamiento principalista: Gustavo Zagrebelsky, de origen italiano, y Robert Alexy, de origen alemán, integran sendas teorías sobre los principios en el ámbito jurídico.

La discusión sobre la existencia de principios en el ordenamiento jurídico ha estado vigente en el ánimo de los juristas. Esta parte de dos posiciones distintas: una que considera que no existen principios dentro del ordenamiento jurídico, porque ello equivaldría a aceptar una relación entre la moral (cuyo objeto son los principios) y el derecho (cuyo objeto son las reglas). Esta posición, propia de los positivistas, tiene su contraposición en la aplicación de la teoría principalista, propia del constitucionalismo moderno, que esgrime como argumento primario la existencia de principios y reglas constitucionales autónomas.

La distinción entre principios y reglas ha sido objeto de estudio de autores de distintas corrientes. Su origen lo encontramos, entre otros, en la regla de reconocimiento de Hart, cuyo pensamiento positivista es de todos conocido. De igual manera lo encontramos en Dworkin<sup>17</sup>, quien hace una crítica a Hart, y desarrolla la distinción entre argumentos de principio y argumentos políticos; también Alexy<sup>18</sup> distingue varios tipos de principios, al aplicar la teoría de la acción comunicativa de Habermas al campo del derecho; y, finalmente, nos podemos referir al reciente trabajo de Zagrebelsky<sup>19</sup>, así como a las críticas de Prietosanchiz<sup>20</sup>, y Alfonso García Figueroa<sup>21</sup> al mismo, entre otros muchos autores de la teoría jurídica contemporánea que han desarrollado investigaciones en temas principalistas.

---

*derecho en México, 1970-1999*. Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

<sup>17</sup> DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*. trad. de Marta Guastovino, Planeta-Angostini, España, 1993, 508 pp.

<sup>18</sup> Ver ALEXY, Robert, *Derecho y razón práctica*. Fontamara, México, 1994, así como ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de argumentación jurídica*. Centro de Estudios Constitucionales, España, 1991, 268 pp.

<sup>19</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*. Trotta, España, 2a. ed. 1997, 156 pp.

<sup>20</sup> PRIETOSANCHIZ, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*. Fontamara, México, 1997, 110 pp.

<sup>21</sup> GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1998, 444 pp.

Hart desarrolló la idea de que la sociedad en fase primitiva se desenvuelve regida por reglas que imponen obligaciones; estas reglas, que impiden la desarticulación social, son las reglas primarias. Sin embargo, las reglas primarias no se encuentran solas, conllevan varios problemas: su carácter estático, la falta de certeza y la falta de coacción social para cumplir dichas normas. Estos problemas se resuelven por medio de otras reglas, que reciben el nombre de secundarias, y que son las reglas de reconocimiento, cuyo objeto es reconocer cuando una regla pertenece al sistema.

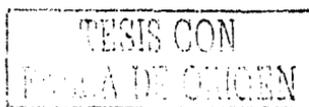
Para Hart, las normas primarias son dirigidas a los ciudadanos, en tanto que las normas secundarias tienen otro destinatario. Estas normas, se dividen a su vez en tres tipos: de adjudicación (esto es, de competencia), de cambio (en otros términos de reforma del ordenamiento) y de reconocimiento (para determinar si una norma forma parte o no del sistema jurídico).

Para Dworkin, sucesor de Hart en Oxford y a la postre su crítico, el ordenamiento jurídico se comprende por normas jurídicas, argumentos de principio y argumentos políticos. Para el autor, las normas jurídicas establecen un supuesto normativo y una consecuencia jurídica, sin embargo, éstas se encuentran supeditadas a los principios, cuya función es orientar la dirección de las normas.

Respecto a los principios, éstos se caracterizan por las siguientes razones: 1) No se aplican en una forma todo o nada, como las normas, toda vez que "sólo las normas imponen resultados, para lo que pase. Cuando se ha alcanzado un resultado contrario, la norma ha sido abandonada o cambiada. Los principios no operan de esa manera; orientan una decisión en un sentido, aunque no en forma concluyente, y sobreviven intactos aun cuando no prevalezcan"<sup>22</sup>, en otras palabras, las normas determinan o no el resultado, de acuerdo a si son usadas o no; y 2) los principios no pueden identificarse mediante un criterio de origen

---

<sup>22</sup> DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Op. cit., p. 89



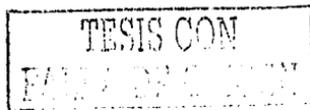
(norma de reconocimiento de Hart), y como no pueden ser identificados, tal criterio sólo es aplicable a las normas.

La distinción dworkiniana entre normas y principios, de acuerdo con la interpretación de Saldaña, es que mientras "las características de las reglas es que éstas son dadas y una vez que esto sucede, la respuesta que dan deberá ser aceptada. Por el contrario, el principio es algo que debe tomarse en cuenta (...) Otra distinción (...) señala que entre los principios y las reglas o normas, éstos mantienen una dimensión de peso o importancia que las normas no tienen. Cuando existen principios en conflicto, la decisión se toma en función del peso de estos."<sup>23</sup>

Por otra parte, existen también en su teoría dos tipos de argumentos que convergen en el plano jurídico, los políticos y los de principio. La distinción consiste en que mientras los primeros justifican una decisión política cuando ésta favorece alguna meta colectiva de la comunidad, los segundos, justifican una decisión política cuando prueban que ésta favorece o protege un derecho individual o de grupo. Para Dworkin, los derechos individuales son cartas de triunfo de las personas sobre las metas colectivas o estatales, él señala que "nuestro sistema constitucional descansa sobre una determinada teoría moral, a saber, que los hombres tienen derechos morales en contra del estado" <sup>24</sup>. Los derechos individuales, como el derecho al sufragio activo y pasivo, el derecho de asociación, o la libertad de reunión o de expresión, son cartas de triunfo que los ciudadanos tienen sobre los paquetes económicos o políticos del Estado. El pensamiento de Dworkin, quien hace irrumpir a los derechos en el ámbito jurídico nuevamente, postula que aun y cuando el Estado o un consenso de los grupos políticos estuvieran en contra del ejercicio de la libertad de expresión por parte de algún funcionario del Estado o del ejercicio del sufragio, como el caso de los

<sup>23</sup> SALDAÑA. Javier, "¿Derechos morales o derechos naturales? Un análisis conceptual desde la teoría jurídica de Ronald Dworkin" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXX, No. 90, Septiembre-Diciembre 1997, p. 1216

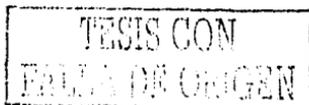
<sup>24</sup> Ibid, p. 230



mexicanos residentes en el extranjero, este consenso sería inválido, por tratarse de una violación a los derechos humanos más importantes.

Sobre los argumentos políticos, Juan Vega<sup>25</sup> menciona que: "*son aquellos que los legisladores tomen en cuenta para promulgar o no determinada ley, y así cumplir con determinados programas en beneficio de la sociedad. ... Dworkin, empieza a deslindar los campos del poder judicial y del legislativo, agregando que no obstante una ley fue generada por una directriz política, los tribunales basan sus decisiones en argumentos de principios*". Esta última frase se refiere a la idea del profesor de Oxford de la única respuesta correcta, por la cual los jueces deben descubrir mediante un razonamiento jurídico que depende de un razonamiento moral, en virtud de que los principios -en su opinión- son morales, cuál debe ser la respuesta correcta para cada caso que se les plantea.

McCormick, quien desarrolla una crítica a las posiciones de Dworkin en relación a la única respuesta correcta que a su parecer debe sustituirse por una discrecionalidad judicial limitada, señala (también en contraposición a Dworkin) que los principios se entienden como "una norma relativamente general que desde el punto de vista de la persona que la acepta como tal principio es contemplado como una norma general a la que es deseable adherirse y que tiene de este modo fuerza explicativa y justificatoria en relación con determinadas decisiones o con determinadas reglas para la decisión". En otras palabras, los principios -según McCormick- se caracterizan por dos notas distintivas: en primer lugar, se trata de normas generales, y por tanto cumplen una función explicativa al aclarar el sentido de una norma; en segundo lugar, tienen un valor positivo, lo que hace que cumplan una función de justificación, esto es, justifican la existencia de una norma cuando consiguen que la norma se subsuma al principio. Verbigracia la norma que señala que los ciudadanos deberán mostrar su credencial para votar con fotografía al momento de presentarse ante la mesa directiva de casilla para que le sean entregadas las boletas electorales es una norma valiosa, toda vez que se



subsume dentro del principio que da certeza al sufragio, ejercicio que es un derecho fundamental de todo ser humano: el de voto activo en las elecciones cumpliendo los requisitos de ley, y el de participar en elecciones democráticas.

Alexy, en contraposición a la idea del derecho como un sistema de reglas, propia de los formalistas, y dejando de lado el modelo dworkiniano de la conformación del sistema por reglas y principios que proporciona una única respuesta correcta, considera que el sistema jurídico se compone en su plano pasivo por reglas y principios, y en su plano activo por la argumentación jurídica.

Sin duda, la mejor distinción entre reglas y principios es la que ofrece Gustavo Zagrebelsky en su obra "*El Derecho Dúctil*". Para el constitucionalista italiano: las normas legislativas son prevalentemente reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son prevalentemente principios (...) por eso, distinguir los principios de las reglas significa, a grandes rasgos, distinguir la Constitución de la ley".<sup>26</sup>

Posteriormente, el profesor de derecho constitucional de la Universidad de Turín, distingue los principios de las reglas de la siguiente forma:

- 1) Sólo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional del orden jurídico. Las reglas, aunque estén en la Constitución, sólo son leyes reforzadas.
- 2) Las reglas se agotan en sí mismas, lo que significa que no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan. Los principios no.
- 3) A las reglas se les aplican los variados métodos de interpretación jurídica que tiene por objeto el lenguaje del legislador. En los principios el significado lingüista es autoevidente, por tanto, la importancia radica en que debe descubrirse su ethos.
- 4) A las reglas se les obedece, a los principios se les presta adhesión.

---

<sup>25</sup> VEGA, Juan, "Los principios de Dworkin: un análisis", en *Concordancias*. Estudios jurídicos y sociales, Centro de investigación, consultaría y docencia en Guerrero, A.C., Año 3, Número 5, 1998, pp. 180.

<sup>26</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, op. cit., pp. 109-111.

5) Las reglas nos proporcionan el criterio de nuestras acciones; señalan cómo se debe, no debe o se puede actuar en determinadas situaciones. Los principios proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas.

6) Las reglas se aplican en forma mecánica y pasivamente por el silogismo y la subsunción. El significado de los principios no puede darse en abstracto, se ponderan los casos concretos; la forma de aplicarlos es vía la ponderación.

Esta distinción entre reglas y principios es más clara en la Constitución Política Española que menciona la existencia de principios y de valores. Los valores son guías, esto es, consideraciones abstractas del sistema; en tanto que los principios son mandatos de optimización; y las reglas responden a una estructura determinada (si A es, debe ser B, si no C). Para autores como Atienza y Manero – nos dice Ródenas<sup>27</sup>- tanto reglas como principios correlacionan casos de conformidad con la calificación que la norma adscribe a una determinada conducta. La diferencia es que las reglas lo hacen en forma cerrada, y los principios, en forma abierta.<sup>28</sup>

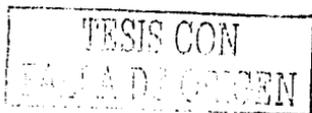
### 3.3 Interpretación del derecho

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>29</sup>, interpretación significa: "1. Explicar o declarar el sentido de una cosa, y principalmente el de textos fallos de claridad. (...) 3 Entender o tener en buena o mal parte una acción o palabra. 4. Atribuir una acción a determinado fin o causa. 5. Comprender y expresar bien o mal el asunto o materia de quien se trata".

<sup>27</sup> RODENAS, Angeles, *Razonamiento judicial y reglas*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y política No, 73, Fontamara, México. 2000, p. 37

<sup>28</sup> Para un mayor desarrollo del tema ATIENZA. Manual y RUIZ MANERO, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996, pp 1-25.

<sup>29</sup> Real Academia Española, DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, , Espasa Calpe, 1981, p. 761.



Este uso común del término interpretación es el que prevaleció, durante mucho tiempo, en el contexto del jurista mexicano. García Maynez<sup>30</sup>, por ejemplo, consideraba a la interpretación como la actividad de "desentrañar el sentido de una expresión", en tanto que la interpretación de la ley consistía en la acción de "descubrir el significado que encierra". Bajo esta perspectiva, "se interpretan las expresiones para descubrir qué significan", esto es, no existe un significado independiente de la ley o del objeto por interpretar, por el contrario, el significado se encuentra inmerso en el objeto.

El Diccionario Jurídico Mexicano<sup>31</sup> señala que la palabra interpretación proviene del vocablo latín *interpretatio*, que significa explicación, esclarecimiento. Interpretar es dotar de significado a ciertos objetos. Para Rolando Tamayo significa atribuir a un objeto un sentido determinado. La interpretación puede darse, y de hecho se da, en todos los ámbitos del conocimiento; particularmente, en las ciencias sociales, en donde se le agrega al término de interpretación, la cualidad del objeto de estudio.

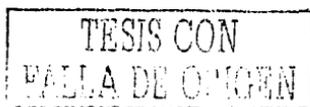
Guastini sostiene que existen tradicionalmente tres teorías de la interpretación<sup>32</sup>. Por un lado, la teoría cognitiva, que argumenta que la interpretación consiste en verificar el significado objetivo de los textos normativos y, en su caso, la intención del legislador. La interpretación únicamente descubre un significado ya existente. Esta interpretación es la búsqueda del significado de un texto a partir del planteamiento del legislador. Entrando en materia de derechos políticos, debemos buscar el significado teleológico de la norma, esto es, el valor que el legislador pretendió darle a los derechos políticos.

En segundo término, existe la teoría escéptica de la interpretación, que surge en contraposición de la teoría cognoscitiva, cuya idea central es que la interpretación

<sup>30</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 42ª ed, Porrúa, México, 1991, pp. 325-327

<sup>31</sup> TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Voz: "Interpretación Jurídica", en Diccionario Jurídico Mexicano, Octava Ed., Porrúa, México, 1995, 1793 pp.

<sup>32</sup> GUASTINI, Ricardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, IJ-UNAM, México, 2000, capítulo primero.



es una actividad de valoración y de decisión, toda vez que las palabras no tienen un significado propio, sino aquel que le otorga el emisor, el que le otorga el receptor e, incluso, lo que verdaderamente se quiso decir (esta última afirmación es mía). Las normas jurídicas no preceden a la interpretación, sino por el contrario, son su resultado. Es una teoría infundada por el realismo sociológico. Lo importante es lo que digan los tribunales. Existe en una concepción como la descrita una enorme discrecionalidad del juzgador, tal como lo sostuvo Ross en su tiempo.

La tercera teoría, ecléctica, sostiene que la interpretación es en ocasiones una actividad cognoscitiva y en ocasiones discrecional. Existe un núcleo esencial claro, así como una zona oscura. Por tanto, esta teoría se adscribe a que existen casos fáciles y difíciles, en la medida de que el texto normativo se encuentra en la zona clara u oscura; sin embargo, la distinción es que el que descubre o adscribe el significado, es el interprete al momento de resolver el caso. Me adhiero a esta última posición y de hecho creo que en materia electoral esta interpretación es factible, situación que trataré de probar con el caso de los derechos políticos. Existen casos en los que para la autoridad administrativa o jurisdiccional la resolución de una controversia es un hecho sencillo: se trata de la elaboración de un simple silogismo, lo que no ocurre en otros supuestos, en donde la ley no es suficientemente clara.

Wroblesky<sup>33</sup> menciona que la interpretación en sentido amplio es la comprensión de una expresión cualquiera formulada en una lengua. Significa que todo signo lingüístico debe ser interpretado para su comprensión. En sentido estricto significa que de existir duda sobre una determinada concepción en un caso concreto, la determinación del sentido correcto es la interpretación.

---

<sup>33</sup> WROBLESKY, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Col. Doctrina Jurídica contemporánea, No. 9, México, Fontamara, 2001, p. 52

Adrián Rentería<sup>34</sup> cita a Cammanducci quien distingue tres diferentes acepciones del vocablo "interpretación". En primer lugar es la atribución de sentido a objetos, fenómenos y procesos por parte del sujeto que conoce. Esta es una acepción amplia en virtud de que el sujeto es quien asigna el significado de conformidad con su propio conocimiento. El segundo significado es la atribución de significado a entidades lingüísticas escritas o verbales. La tercera acepción es la atribución de significado a esas mismas entidades lingüísticas escritas y verbales, sólo en caso de duda sobre su contenido.

Para Carmona Tinoco<sup>35</sup> la interpretación en el campo jurídico "es la actividad por la cual se determina el sentido de las expresiones del derecho." Esta definición provoca un nuevo problema: ¿cuáles son las expresiones susceptibles de ser analizadas en el campo jurídico?. De acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, aquellas normas cuyo sentido es claro no pueden ser interpretadas, tal como lo sostiene la tesis de jurisprudencia: INTERPRETACION DE LA LEY<sup>36</sup>, que a la letra dice: "Cuando un precepto de ley es claro, no es jurídico buscar interpretaciones del mismo, porque su letra en sentido gramatical no da lugar a dudas. Revisión fiscal 207/50. Instituto Mexicano del Seguro Social (Compañía "Simmons", S. A.). 24 de agosto de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez."

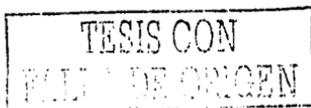
Esta interpretación, llevada al absurdo, nos conduciría a decir que las interpretaciones gramaticales no son tales, toda vez que los textos claros no son objeto de interpretación. La aserción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su quinta época, parece incorrecta hoy en día. Pretende que existen normas que no son susceptibles de interpretación en razón de una supuesta claridad. Sin embargo, esta concepción no resiste la crítica más elemental si se considera que

---

<sup>34</sup> RENTERÍA, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, No. 10, México, Fontamara, 2001, pp. 47 y 48.

<sup>35</sup> CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, "La interpretación judicial constitucional", México, IJ-CNDH, 1996, p. 24

<sup>36</sup> Visible en la página 1669, Tomo CXXV, Tesis de la Sala Auxiliar, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación.



desde que un conflicto se encuentra en discusión ante los órganos jurisdiccionales existen interpretaciones encontradas y, por tanto, es falso que el texto sea claro.

Recapitulando, podemos afirmar que existen dos conceptos de interpretación. El primero, reducido, que señala que sólo los textos que son oscuros, que presentan cierta contradicción o cuyo contenido es tan ambiguo que permite varias interpretaciones, son susceptibles de ser interpretados. En ese sentido, las decisiones jurídicas de los casos simples no tienen necesidad de contar con una argumentación jurídica que las respalde. El juez se convierte en aplicador mecánico de normas del legislador. Como se ha mencionado, no se comparte esta visión.

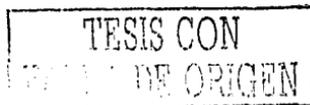
El otro concepto de interpretación es más amplio. En este sentido, todas las normas, independientemente de su claridad u oscuridad, pueden ser objeto de interpretación. ¿Por qué? Porque la claridad u oscuridad no pertenecerían, como en el primer caso, al texto, sino al intérprete. En otras palabras, es el intérprete el que les fija su significado.

Por lo expuesto, entramos al problema de la opacidad en el derecho. Si la comprensión de los textos dependen del intérprete, fenómenos como la marginación, la aculturación, el lenguaje gubernamental esquizofrénico (doble) se convierten en situaciones que dificultan el conocimiento del derecho y por tanto, propician en que el derecho se torne opaco, por lo menos para un sector importante de la sociedad. Existe, utilizando la frase de Carlos María Carcova<sup>37</sup>, una creciente "opacidad en el derecho".

Para efectos de este trabajo, la interpretación no sólo es desentrañar el sentido de un texto, en este caso jurídico, ni adscribir un significado a éste; es, además, un

---

<sup>37</sup> CARCOVA, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Trotta, España, 1997.



acto de comprensión y comunicación<sup>38</sup>. Por lo anterior, podemos interpretar no sólo las proposiciones prescriptivas, sino los hechos, el ordenamiento jurídico, las consecuencias del derecho y el contexto del fenómeno jurídico. En tal virtud, la interpretación no sólo está encaminada al conocimiento, sino que se encuentra dirigida a la resolución de casos.

Sobre el particular, el objeto de la interpretación es determinar racionalmente una conducta jurídica. Tomando el ejemplo de la privación de la vida, podemos válidamente señalar que el contexto del fenómeno jurídico, la calidad del intérprete y los hechos modificarán el resultado de una interpretación. Privar de la vida a alguien es un delito en términos de cualquier código penal. No obstante, la interpretación de la parte ofendida no determinará si el presunto responsable es sancionado con la pena de homicidio. Esto corresponderá al juez penal. Por otra parte, desde una interpretación del contexto, la privación de la vida puede darse en un enfrentamiento bélico, por lo que no se actualizaría una sanción. Todo lo anterior implica que el contexto determina la interpretación.

En otros términos, no existe una división entre el sujeto que conoce y el texto o hecho jurídico interpretado. Como se mencionó, el intérprete, de conformidad con sus experiencias vivenciales, cuenta con un determinado bagaje cultural que lo ayuda a interpretar el texto o el hecho en un sentido u otro. Aquí toma forma el problema de la opacidad. No todos los actores jurídicos en una sociedad abierta podrán tener los mismos conocimientos para interpretar el contexto jurídico. Tampoco pueden existir posiciones irrefutables ni perennes, en razón de que el sistema político y social del intérprete va a ir modificándose con el tiempo y, por lo mismo, su visión en torno al objeto interpretado va a sufrir modificaciones. Por tanto, la interpretación no descubre ni adscribe, sino comprende un significado de conformidad con el horizonte hermenéutico del intérprete, para un momento dado y nada más.

---

<sup>38</sup> Haberle define la interpretación como la actividad encaminada a la comprensión y explicación de una

### 3.4 Interpretación y aplicación.

Ahora bien, hemos dicho que la interpretación depende del horizonte hermenéutico de cada persona. Por tanto, para evitar una multiplicidad de interpretaciones el sujeto al interpretar debe guardarse de arbitrariedades y de las limitaciones mentales personales, para poder fijar su atención en los fenómenos.

Gadamer, en su obra clásica *Verdad y Método*,<sup>39</sup> estudia el concepto de la hermenéutica desde Lutero hasta el siglo XX. En dicha obra, el autor sostiene que la comprensión no sólo se realiza mediante la comunicación de autores, sino que se alcanza en un procedimiento que implica la interpretación, aplicación y comprensión por parte del intérprete no sólo del objeto, sino de lo que le es propio al intérprete: sus vivencias, su experiencia profesional y su escala de valores. En otras palabras, el autor debe comprender desde esta auténtica realidad de la historia, esto es, desde los efectos que la historia hace influir en el conocimiento, y en ese deslizamiento del horizonte hermenéutico que tiene el hombre como ser histórico.

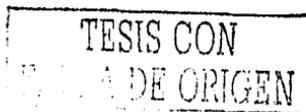
¿De qué nos sirve Gadamer? Principalmente, para entender cuál debe ser el sentido de nuestra interpretación. No podemos interpretar en forma aislada situaciones históricas, discursos políticos o manifestaciones, sino que deben ir relacionados con lo que se quiso decir en el momento determinado. Trasladando la discusión lingüística al campo del Derecho, se puede afirmar que la interpretación de la norma, en este caso electoral, no puede hacerse sin tomar en consideración la realidad histórica del operador jurídico. Sólo así podremos realizar una investigación objetiva del derecho, particularmente del derecho electoral.

Por otra parte, del mismo autor entendemos que cuando nosotros tenemos una concepción sobre un determinado fenómeno, como puede ser el Derecho,

---

norma. HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*. op. cit., p. 150.

<sup>39</sup> Gadamer, Hans-George, *Verdad y Método*. Sigüeme, España. p.365.



debemos argumentar con base en nuestros conocimientos primarios, que están llenos de prejuicios (positivos y negativos) para validar o no nuestro conocimiento, y así realmente comprender el significado del fenómeno. Si yo sostengo: "Los derechos políticos en México han sido minusvaluados" es una afirmación con base en mis experiencias personales: el estudio de la jurisprudencia de la Suprema Corte, la politización que durante mucho tiempo prevaleció en los derechos políticos, etcétera. Son mis prejuicios que lanzo hacia mi interlocutor, que los aceptará o rechazará con base en su propia experiencia.

En el caso del derecho, cuando nosotros tenemos una concepción de éste como un simple conjunto de normas jurídicas, debemos analizar nuestra idea con el fenómeno global del derecho, de lo cual resulta que el derecho regula o media las relaciones sociales desde distintas perspectivas a la estrictamente legal, es, en ese sentido, producto de un consenso social y su función debe ser en términos de lograr una mediación entre los distintos grupos sociales; por tanto, el derecho no es sólo un conjunto de normas jurídicas heterónomas, unilaterales y con sanción (sobre el particular, Bobbio ya demostró que la idea de la consecuencia jurídica de las normas no sólo es una sanción negativa, sino positiva) sino todo un espectro del fenómeno jurídico.

Por otra parte, además del sentido de la interpretación, existe una distinción entre interpretar y aplicar en razón del sujeto que realiza el acto y, más concretamente, de la fuerza vinculatoria que dicho acto posee. Cualquier persona puede interpretar el derecho, sin embargo, no cualquiera puede aplicar las normas jurídicas. Para hacerlo, requiere que una norma lo faculte para realizar tal o cual acto. Sin embargo, es indispensable recalcar que la interpretación, como menciona el profesor Haberie,<sup>40</sup> es una actividad abierta a toda la sociedad.<sup>41</sup> La tesis del profesor alemán es que la interpretación constitucional ha sido un asunto

---

<sup>40</sup> HABERIE, Peter, *El Estado constitucional*, op. cit., p. 150.

<sup>41</sup> En México han existido voces que se han alzado en contra de la concepción clásica que limita la interpretación, principalmente el monopolio de la interpretación constitucional, al Poder Judicial de la Federación. CARDENAS GRACIA, Jaime, "Remover los dogmas", *Cuestiones Constitucionales* Num. 6, Enero-Junio 2002, México, UNAM.

debemos argumentar con base en nuestros conocimientos primarios, que están llenos de prejuicios (positivos y negativos) para validar o no nuestro conocimiento, y así realmente comprender el significado del fenómeno. Si yo sostengo: "Los derechos políticos en México han sido minusvaluados" es una afirmación con base en mis experiencias personales: el estudio de la jurisprudencia de la Suprema Corte, la politización que durante mucho tiempo prevaleció en los derechos políticos, etcétera. Son mis prejuicios que lanzo hacia mi interlocutor, que los aceptará o rechazará con base en su propia experiencia.

En el caso del derecho, cuando nosotros tenemos una concepción de éste como un simple conjunto de normas jurídicas, debemos analizar nuestra idea con el fenómeno global del derecho, de lo cual resulta que el derecho regula o media las relaciones sociales desde distintas perspectivas a la estrictamente legal, es, en ese sentido, producto de un consenso social y su función debe ser en términos de lograr una mediación entre los distintos grupos sociales; por tanto, el derecho no es sólo un conjunto de normas jurídicas heterónomas, unilaterales y con sanción (sobre el particular, Bobbio ya demostró que la idea de la consecuencia jurídica de las normas no sólo es una sanción negativa, sino positiva) sino todo un espectro del fenómeno jurídico.

Por otra parte, además del sentido de la interpretación, existe una distinción entre interpretar y aplicar en razón del sujeto que realiza el acto y, más concretamente, de la fuerza vinculatoria que dicho acto posee. Cualquier persona puede interpretar el derecho, sin embargo, no cualquiera puede aplicar las normas jurídicas. Para hacerlo, requiere que una norma lo faculte para realizar tal o cual acto. Sin embargo, es indispensable recalcar que la interpretación, como menciona el profesor Haberle,<sup>40</sup> es una actividad abierta a toda la sociedad.<sup>41</sup> La tesis del profesor alemán es que la interpretación constitucional ha sido un asunto

---

<sup>40</sup> HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, op. cit., p. 150.

<sup>41</sup> En México han existido voces que se han alzado en contra de la concepción clásica que limita la interpretación, principalmente el monopolio de la interpretación constitucional, al Poder Judicial de la Federación. CARDENAS GRACIA, Jaime, "Remover los dogmas", *Cuestiones Constitucionales* Num. 6, Enero-Junio 2002, México, UNAM.

cerrado a los intérpretes constitucionales jurídicos cuando en realidad corresponde a una actividad social, que entre más plural sea, más abiertos serán sus criterios. Esta es la tesis de la sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución, integrada por las funciones estatales, por los participantes no necesariamente de carácter estatal (partes, expertos, peritos), el espacio público democrático pluralista (medios de comunicación, partidos políticos, sociedad civil) y la teoría del Derecho Constitucional. Esta tesis puede trasladarse al campo del Derecho Electoral, como se intentará demostrar más adelante.

#### 4. La Interpretación electoral

El estudio del Derecho Electoral, como disciplina autónoma del Derecho Constitucional, es una innovación de la transición democrática iberoamericana en el campo jurídico.<sup>42</sup> Para entender el proceso de surgimiento del derecho electoral y posteriormente el cambio de modelos de interpretación de las normas electorales, es preciso ubicar el proceso histórico de la transición democrática y su impacto en la normatividad electoral.

Para Huntington,<sup>43</sup> la evolución hacia mayores estadios de democratización puede dividirse en tres grandes movimientos que denomina olas democráticas. Cada ola, a su vez, es detenida por una resaca (contraola) de regresiones autoritarias. Para el caso que nos ocupa, la transición democrática en América Latina conforma parte de la tercera ola democrática.

Hace unas décadas era imposible hablar de derecho electoral y concebirlo como una disciplina autónoma. Es a partir de los procesos de transición democrática, que encontramos tres fenómenos interdependientes que aceleran el estudio del

<sup>42</sup> Orozco Henríquez clasifica la evolución del derecho electoral en dos grandes periodos: 1917-1976 y 1977 a la fecha. El segundo periodo lo divide en tres etapas: 1977-1988 especializada en la reforma política de 1977, de 1988 a 1995 en la que se crearon las nuevas instituciones electorales, y un tercer momento en que se dota de autonomía a la administración electoral y se inicia el estudio del derecho procesal electoral. OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, "Evolución del derecho Electoral Mexicano" en La ciencia del derecho durante el siglo XX. UNAM, México, 1998, 1064 y ss.

<sup>43</sup> HUNTINGTON, Samuel. La tercera ola. Democratización a finales del Siglo XX, Paidós, Argentina, 1996, capítulo primero.



derecho electoral: 1) la creación de órganos electorales con la característica de autonomía de los poderes clásicos, 2) la especialización de la justicia electoral y 3) el perfeccionamiento de la legislación electoral.

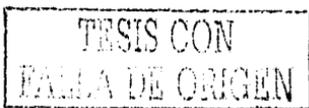
No es sino hasta la aparición de estos tres fenómenos que da inicio la consolidación de la dogmática jurídica electoral en nuestro subcontinente, aun cuando encontramos doctrina jurídica en otras latitudes. Tal circunstancia, aunada al formalismo que ha permeado la construcción doctrinal de nuestro país, da por resultado que los estudios sobre el derecho electoral en lo general y sobre la interpretación de los órganos electorales en un tema como los derechos políticos no sean de la variedad y calidad deseadas.

#### 4.1 Concepciones del Derecho Electoral

El derecho electoral, debido a su juventud y a la pluralidad de su contenido, ha tardado en adoptar algún concepto, generalmente aceptado, que pueda abarcar su amplio espectro. Las definiciones que la doctrina, mexicana o internacional, proporcionan sobre el derecho electoral pueden clasificarse en concepciones formalistas, bipolares y concepción integradora. A esta última corresponde la definición de Flavio Galván.

Las concepciones formalistas tienen como característica principal considerar al derecho electoral como un conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos de selección de titulares de los órganos del Estado. En esta clasificación se adscriben: Fernando Flores García<sup>44</sup>, quien considera que el derecho electoral "(se entiende) como la porción del derecho objetivo, constituido por un conjunto de normas que regulan el fenómeno del sufragio, como medio democrático para acceder al poder público"; Francisco Berlin Valenzuela<sup>45</sup>, para quien "el derecho electoral es el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del

<sup>44</sup> FLORES GARCIA, Fernando, "El derecho electoral mexicano" en *Tendencias Contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, Cámara de Diputados, TFE, IFE, III, 1992, p. 638.



voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban de ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas"; y finalmente, Reynaldo Robles Martínez,<sup>46</sup> que define al derecho electoral como "el conjunto de normas que regulan la designación, mediante el voto, de los gobernantes, que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular y si el derecho constitucional regula, entre otras cosas, la integración de los órganos del poder, entonces es válido calificar al derecho electoral como una rama del derecho constitucional y su naturaleza jurídica de orden público fundamental."

La segunda clasificación de definiciones del derecho electoral es la que podríamos denominar como bipolar, esto es, la que divide al derecho electoral en dos sectores, uno que abarca las normas jurídicas que regulan la actividad de decisión de los ciudadanos sobre quién será titular de los poderes públicos, y el otro, que establece normas consuetudinarias y legales que regulan la elección de los representantes populares.

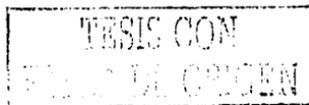
Entre los autores que se circunscriben a esta clasificación se encuentran: Rubén Hernández Valle<sup>47</sup> quien señala que "se pueden distinguir dos conceptos de derecho electoral: uno restringido y otro amplio. En sentido restringido el derecho electoral abarca sólo aquellas regulaciones jurídicas que afectan, directa o indirectamente, el derecho de los ciudadanos para influir en la designación de los órganos representativos. En sentido amplio abarca todo el conjunto de normas, escritas y no escritas, que regula la elección de representantes o personas para los cargos públicos y las diversas formas de participación política." También se encuentra Dieter Nohlen<sup>48</sup>, quien considera que "el concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: uno amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las

---

<sup>45</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral. Instrumento normativo de la democracia*. México, Porrúa, 1980, p. 128.

<sup>46</sup> ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, "Introducción al derecho electoral", Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, No. 1, Oct. 1996, Toluca, p. 17.

<sup>47</sup> HERNANDEZ VALLE, Rubén. *Derecho Electoral Costarricense*. Juricentro, Costa Rica, 1990, pp 11-12



determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El derecho electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos. (jurídico-electoral). El concepto estricto de derecho electoral contiene sólo aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo de participar en la designación de los órganos representativos. (quién es el elector y quién es elegible)". El concepto de derecho electoral, por su parte, se refiere o a todo lo regulado por la ley en relación con las elecciones, es decir, cumple el sentido amplio, o refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación.<sup>49</sup>

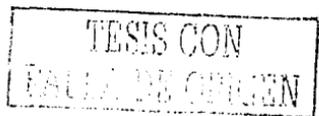
Finalmente, Raymundo García García<sup>50</sup> propone dos definiciones del derecho electoral: "En *stricto sensu*, el derecho político-electoral es el conjunto de normas jurídicas y prácticas sociopolíticas a través de las cuales se establecen los procedimientos para que los ciudadanos elijan a sus representantes populares o nacionales y a sus gobernantes. *Lato sensu*, el derecho político-electoral es el conjunto de normas jurídicas y prácticas sociopolíticas a través de las cuales se establecen los procedimientos para que los ciudadanos expresen su voluntad y decisión políticas en la designación y cambio de representantes populares o nacionales y de gobernante para representar el poder político de una sociedad determinada". Ponce de Leon Armenta, por su cuenta, define al Derecho Electoral como la parte del Derecho Político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia, y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores,

---

<sup>49</sup> NOHLEN, Dieter, "Derecho Electoral", en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989, p. 211

<sup>49</sup> NOHLEN, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, III, México, 1993, p. 11.

<sup>50</sup> GARCÍA GARCÍA, Raymundo, *Derecho Político Electoral*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1997, p. 245



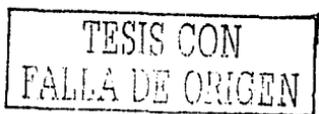
representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.<sup>51</sup>

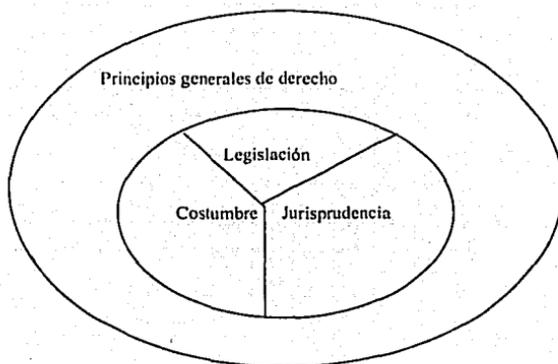
Todos los conceptos relativos al Derecho Electoral se basan en el hecho de que éste es un conjunto de normas jurídicas. Tal situación es evidente que corresponde a un modelo positivista de Derecho, que no recurre a otro tipo de interpretaciones realistas (salvo los comentarios de Ponce en relación con las resoluciones judiciales) o racional-comunicativas. Este problema no es exclusivo del Derecho Electoral. Si uno acude a las interpretaciones de cualquier rama de derecho, se observarán situaciones similares. Lo importante es señalar que el Derecho Electoral da pautas distintas de interpretación y, por tanto, es posible hacer interpretaciones que abarquen no sólo los aspectos rigurosamente formalistas, mecánicos y conservadores, sino abrir la posibilidad al realismo sociológico o al racional-comunicativo.

El concepto integral de Derecho Electoral lo encontramos en Flavio Galván<sup>52</sup>. Para el distinguido civilista y procesalista electoral, el Derecho Electoral es la rama del derecho público que estudia el conjunto de legislaciones, costumbres, jurisprudencia y principios jurídicos que regulan la conducta social en la materia. Define la materia electoral como aquella encargada de regular las normas que regulan las características del sufragio; los derechos y obligaciones de los electores; las formas y métodos a través de los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes; los sistemas y fórmulas para convertir votos en escaños; los derechos y obligaciones de los partidos políticos y sus candidatos; la integración y competencia de las autoridades electorales; el desarrollo de los comicios, los mecanismos de defensa legal de los actos y resoluciones, así como las infracciones, faltas y sanciones administrativas.

---

<sup>51</sup> PONCE DE LEON ARMENTA, Luis, Derecho Político Electoral, México, Porrúa, 1997, p. 4





#### 4.2 Los criterios de Interpretación electoral<sup>53</sup>

El primer caso de criterios de interpretación en materia electoral lo encontramos en la versión original del CFIPE de 1990. A partir de entonces, el artículo 3.2 del CFIPE establece los criterios de interpretación en materia electoral en los siguientes términos:

*"2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución."*

Disposición semejante se encuentra en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la forma siguiente:

<sup>52</sup> El presente esquema es tomado de apuntes del Dr. Flavio Galván Rivera.

<sup>53</sup> Una primera versión de este apartado se plasmó en CARDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS Alán y NIETO CASTILLO, Santiago, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, 2000, UNAM, pp. 106-113.

"2. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho."

El primer artículo consagra la interpretación del CFIPE; el segundo, se refiere a la resolución de medios de impugnación. Estos artículos no tienen precedente en la legislación electoral mexicana<sup>54</sup>. En ambos casos se establecen tres principios: el método gramatical, el sistemático y el funcional. Es menester señalar que existe una diferencia sustancial entre ambos preceptos, toda vez que en el primer caso se remite al último párrafo del artículo 14 constitucional, el cual dispone que en los juicios del orden civil la resolución de las controversias deberá ajustarse a la letra de la ley, a su interpretación jurídica y a los principios generales de derecho. En tanto que en el segundo caso se trata de una remisión directa a los principios generales de derecho sin referirse al texto constitucional. Lo anterior puede entenderse en el sentido de que en la interpretación del CFIPE (independientemente del órgano aplicador) existe un elemento adicional del cual carece la interpretación de la LGSMIME, precisamente la interpretación jurídica. En otras palabras, la redacción del CFIPE abarca otro tipo de métodos interpretativos.

Para Juan Martínez Veloz<sup>55</sup>, la problemática de este artículo radica en determinar los órganos encargados de interpretar las disposiciones electorales y la naturaleza jurídica de las circulares internas del Instituto Federal Electoral, resolver el mecanismo cuando exista contradicción entre dos normas y qué debe entenderse por cada uno de los criterios electorales.

---

<sup>54</sup> HERRERA PEÑA José y RAMOS ESPINOSA, Ignacio, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado)*, Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 39.

<sup>55</sup> MARTÍNEZ VELOZ, Juan, *Estudios sobre derecho electoral y derechos humanos*, México, Laguna, 2001, p. 251-253.

El cuanto al primer problema plantea que todos los órganos del Instituto, incluyendo los consejos locales y distritales, deben encontrarse facultados expresamente para interpretar las disposiciones del CFIPE. A pesar de que se comparte la idea, considero que el artículo no es un impedimento para ello. La ley les permite la interpretación jurídica. Por lo que la limitante de los consejos locales y distritales no es legal, sino cultural. La cultura jurídica y administrativa al interior del Instituto Federal Electoral ha considerado como única interpretación la proveniente de las oficinas centrales en perjuicio de los órganos delegacionales y subdelegacionales. Por tanto, el cambio debe darse a ese nivel, por medio de la independencia interpretativa de cada órgano del Instituto.

El segundo aspecto es resuelto cuando el autor señala que las circulares internas son obligatorias para los órganos inferiores del Instituto, sin que exista fundamento legal para su emisión. El tercer planteamiento se resuelve, a juicio del autor, con el establecimiento de un orden normativo interno del Instituto que abarque la siguiente jerarquía: 1) Normas constitucionales en materia electoral, 2) normas del CFIPE, 3) jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 4) acuerdos de los consejos General, locales y distritales dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y 5) circulares administrativas internas del IFE.

La clasificación es acertada, aun cuando sería conveniente considerar que un aplicador de normas electorales, al momento de protestar cumplir la Constitución se compromete a obedecer el sistema jerárquico que la propia Carta Magna contiene, por lo cual podría parecer excesivo referir un esquema como el mencionado. En otros términos, la clasificación debe ser conocida ex ante por el aplicador. Es menester señalar, sin embargo, que la clasificación se considera correcta, particularmente en los niveles 4) y 5), toda vez que los acuerdos de los Consejos, por ser órganos de dirección, deben encontrarse por encima de las circulares administrativas de los órganos ejecutivos. El problema administrativo que esto plantea es que podría darse el caso de que los órganos ejecutivos del

IFE buscaran la aplicación de sus disposiciones aún cuando se vulnerara algún precepto jurídico superior, por ejemplo, en el caso de un acuerdo de un consejo local, como generalmente ocurre.

Finalmente, el último cuestionamiento lo responde al considerar que la ley electoral debe recoger el sentido y alcance que la doctrina ha dado a los criterios de interpretación electoral. A continuación definiremos cada uno de los criterios electorales, primero de conformidad con la interpretación judicial electoral.

<p><b>CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES</b> <b>LIBRO PRIMERO</b> <b>De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión</b> <b>TITULO PRIMERO</b> <b>Disposiciones Preliminares</b></p> <p><b>Artículo 3</b> 1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.</p> <p>2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.</p>	<p><b>"CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURIDICA.-</b> De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la interpretación jurídica de las disposiciones del propio Código se deben hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El criterio de interpretación <b>gramatical</b>, básicamente <b>consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico</b>, cuando genera dudas o produce términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo o bien porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio <b>sistemático</b> <b>consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición</b>, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio <b>funcional</b>, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, <b>deben tomar en cuanto los diversos factores relacionados con la creación, aplicación, y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión</b>, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático. Siendo el factor que tiene mayor relevancia, el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo</p>
--	---

TESIS CON  
FALSA DE CUESTEN

	<p>todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el derecho. Ahora bien, la enunciación que hace el artículo 3 del Código de la materia respecto de estos criterios de interpretación jurídica, no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino en función del que se estime mas conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.</p> <p>Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la página 739 de la Memoria del TFE, Tomo II.</p>
<p><b>LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL LIBRO PRIMERO</b>  Del sistema de medios de impugnación  <b>TITULO PRIMERO</b>  De las disposiciones generales  <b>CAPITULO I</b>  Del ámbito de aplicación y de los criterios de interpretación</p> <p>Artículo 1  1. La presente ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	
<p>Artículo 2  1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.</p>	

<p>TITULO DECIMO PRIMERO Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion CAPITULO IX Disposiciones especiales Sección Quinta. De la Jurisprudencia</p> <p>Artículo 235 La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.</p>	
<p>Artículo 236 De conformidad con lo previsto por el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10 de esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo</p>	

no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.	
--	--

#### 4.2.1 Interpretación gramatical

La interpretación gramatical es aquella que determina "el sentido de la ley con base en el significado de los términos empleados en su redacción."<sup>56</sup> Este ha sido el método de interpretación de mayor uso en la jurisprudencia en México. El proceso es simple: se sostiene que el intérprete, mediante las reglas gramaticales, conoce el significado correcto de las frases empleadas por el legislador. Es la influencia de la escuela exegética que, en muchas ocasiones, persiste actualmente en nuestro sistema jurídico.

Los criterios de interpretación han sido objeto de discusión de los tribunales. La Suprema Corte ha evolucionado en sus posturas, ya que en un principio consideró que no era admisible interpretar textos claros, como hemos mencionado, mediante la tesis de jurisprudencia: "INTERPRETACIÓN DE LA LEY"<sup>57</sup>, que a la letra dice:

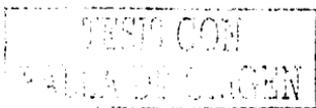
"Cuando un precepto de ley es claro, no es jurídico buscar interpretaciones del mismo, porque su letra **en sentido gramatical no da lugar a dudas**. Revisión fiscal 207/50. Instituto Mexicano del Seguro Social (Compañía "Simmons", S. A.). 24 de agosto de 1955; Unanimidad de cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez."

Tesis conservadora, pues cinco años antes existía otra en el sentido de que:

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Si se admite que los países de legislación escrita se debaten irremediamente entre la tragedia jurídica de la inmovilidad (que por su naturaleza es la característica de ley preceptiva), y la perenne movilidad de la sociedad que dentro de esa ley se desenvuelve, entonces tendrá que admitirse también que **no es posible aceptar, como medio o sistema interpretativo de una ley, aquel que descansa sobre la vieja tesis construida sobre el criterio inmóvil, meramente letrista y gramatical**, porque ello equivaldría a entorpecer la evolución social siempre en constante progreso, sino

<sup>56</sup> CARMONA Tinoco, Jorge Ulises, La interpretación judicial constitucional, Op. cit. p. 23

<sup>57</sup> Visible en la página 1669, Tomo CXXV, Tesis de la Sala Auxiliar, Quinta Época, Seminario Judicial de la Federación.



**el que deriva de la nueva tesis móvil y progresiva que permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admite, alrededor de las modernas ideas advenidas al campo de la ciencia jurídica y de las recientes formas y necesidades aparecidas en la vida social.**

Amparo penal directo 6897/49. J. Jesús Altamirano González. 28 de abril de 1950; Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.”<sup>58</sup>

Finalmente, evolucionaría hasta desarrollar el criterio siguiente:

**“INTERPRETACIÓN GRAMATICAL DE LAS LEYES. DEBE REALIZARSE EN RELACIÓN CON EL MÉTODO SISTEMÁTICO. La interpretación gramatical o letrista de las leyes es un método que si bien no debe proscribirse por el intérprete, sólo ha de aplicarse en relación con el método sistemático, según el cual el entendimiento y sentido de las normas debe determinarse en concordancia con el contexto al cual pertenecen, pues fraccionar el contexto (Capítulo, Título, Libro), de un ordenamiento jurídico para interpretar los artículos que lo configuran en forma aislada y literal, sólo trae como resultado, en muchos casos, la inaplicabilidad de unos en relación con otros, porque el legislador al elaborar las leyes puede emplear la técnica de la llamada regla general y de los casos especiales y en estas condiciones al interpretar un artículo que contenga un caso especial en relación con la regla general, podría traer como consecuencia la inoperancia de la misma o viceversa.**  
**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 813/89. Rafael Ibarra Consejo. 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.”<sup>59</sup>

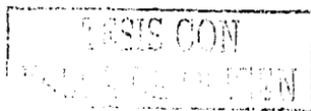
El extinto Tribunal Federal Electoral, actualmente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispuso que: “El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo o bien porque los vocablos utilizados tienen diversos significados.”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Tesis de la primera sala, quinta época. visible en la página 984, Tomo CIV, del Semanario Judicial de la Federación.

<sup>59</sup> Tesis visible en la página 420, Tomo III, Segunda Parte-I del Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: III Segunda Parte-I

<sup>60</sup> Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la página 739 de la Memoria del TFE, Tomo II



Terrazas Salgado señala que "resulta totalmente absurdo hablar de una interpretación gramatical de la ley, pues atender a los términos letrísticos en que está redactada una norma jurídica implica necesariamente aplicarla en forma literal (...) el criterio de interpretación gramatical no hizo en nuestro concepto más que constreñirlas en principio, a una aplicación literal o exacta de la ley."<sup>61</sup>

No considero que esta apreciación sea correcta, pues parece confundir los términos de interpretación y aplicación. La interpretación implica una actitud reflexiva por parte del juzgador, que se da tanto en casos difíciles como en casos fáciles. Por tanto, se trata de dos momentos distintos: el primero es el de interpretar, comprender el sentido de la norma y su relación con el caso para ver si es aplicable. Este momento debe estar precedido de uno previo que sería la comprensión del caso, que es la identificación de las circunstancias de hecho. El segundo momento es la aplicación, con lo cual se cierra el círculo de conocimiento hecho social-derecho; la facticidad y validez de la que nos habla Habermas.

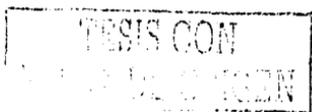
En cuanto a la crítica a este método de interpretación, podemos decir que obviamente se trata de un criterio conservador, en razón de que no permite la evolución jurídica y parece no entender que el lenguaje se transforma con la sociedad. No tiene el mismo significado el texto de un artículo de la Constitución de 1917 para la generación que reporta el censo de 1921 y para la generación del censo de 2000. La situación cambió, el contexto político y social cambió (de una sociedad rural y analfabeta a una población urbana), por lo que el significado no puede ser el mismo.<sup>62</sup>

#### 4.2.2 Interpretación sistemática

---

<sup>61</sup> TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, Consultable en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 29

<sup>62</sup> Para una crítica al método gramatical se recomienda el texto de VEGA Gómez, Juan M, Seguridad jurídica e interpretación judicial, Tesis doctoral, México, UNAM, 2001, inédito.



El criterio de interpretación sistemática atiende a la revisión del ordenamiento jurídico que debe hacer el intérprete para comprender el significado de una norma en relación con otras cercanas.

Andrade Sánchez<sup>63</sup> menciona que "El método sistemático tiende precisamente a evitar posibles contradicciones normativas, ya que obliga a interpretar cada artículo a la luz del contexto global del ordenamiento jurídico en cuestión"

El Poder Judicial de la Federación ha emitido las siguientes tesis relacionadas con la interpretación sistemática:

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY. El principio de interpretación que establece que **donde la ley no distingue no debemos distinguir, debe aplicarse a un cuerpo de ley en su conjunto**, y no en forma aislada a cada una de sus disposiciones.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
PRECEDENTES:

Amparo directo 343/70. Central de Aduanas Consolidadores de Carga, S.A. 13 de octubre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.<sup>64</sup>

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Cuando la interpretación de las disposiciones de dos preceptos legales admita diversos sentidos, deberá aceptarse como **válido aquel sentido que resulte el más adecuado para que ambas normas produzcan efectos, de manera que ninguna de ellas resulte inoperante.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
PRECEDENTES:

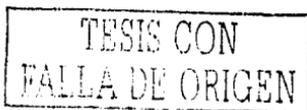
Amparo directo 563/70. Rafael Capetillo. 30 de agosto de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.<sup>65</sup>

"LEYES. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LAS. Conforme a los principios lógicos que rigen en materia de hermenéutica o interpretación de las leyes y de sus normas en general, unas y otras **han de ser ponderadas conjunta y no**

<sup>63</sup> TERRAZAS Salgado, Rodolfo Op. cit. pp. 32-33. Las comillas encierran una cita de ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado", Harla, 1991, p. 225

<sup>64</sup> Tesis visible en la página 44, Volumen 34, Parte Sexta Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, en el Semanario Judicial de la Federación.

<sup>65</sup> Tesis visible en la página 53 Volumen 32, Parte Sexta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época



parcialmente, armónica y no aisladamente, para desentrañar la intención del legislador, resolver la cuestión efectivamente planteada y evitar la incongruencia o contradicción, que repugna a la razón y a la correcta administración de la justicia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 79/93. Esther Romero Ayala. 1o. de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Carlos Gregorio Ortiz García.”<sup>66</sup>

La interpretación del Tribunal Electoral ha definido a la interpretación sistemática como aquella que “consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo.”<sup>67</sup>

La crítica al criterio de interpretación sistemática radica en el hecho de que se limita al espectro del ordenamiento jurídico. La intención es que el juez no presente valoraciones extralegales para resolver los asuntos de su competencia. En realidad esto no siempre es así. La carga afectiva del juzgador influye en la decisión, como se verá en el capítulo II, al tratar el pensamiento de MacCormick.

#### 4.2.3 Interpretación funcional

La interpretación funcional es un método que comprende “todos los factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento del derecho que no pertenecen al contexto lingüístico, ni sistemático”<sup>68</sup>. Terrazas pone como ejemplo los factores de carácter sociopolítico que circundan la materia electoral.

Existe interpretación judicial constitucional en el sentido de que:

**“INTERPRETACIÓN DE LA LEY, INSTRUMENTOS AL ALCANCE DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA LA.** La labor de interpretación de una norma no puede realizarse atendiendo únicamente a la letra del precepto (método gramatical) o significado estrictamente técnico calificado de la expresión

<sup>66</sup> Testis de los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, visible en la página 446, Tomo XII-Octubre, Semanario Judicial de la Federación

<sup>67</sup> Testis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la página 739 de la Memoria del TFE, Tomo II

<sup>68</sup> WROBLEWSKY, Jerzy, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, Civitas, España, 1985, p. 45.

(como el proporcionado por los peritos al desahogar un cuestionario), pues no es inusual que el legislador emplee términos o palabras con el mismo sentido, alcance o significado por los cuales éstas se emplean en otras disposiciones legales atinentes a la misma materia, o a otras materias pero del mismo ordenamiento jurídico. Por lo tanto, cuando se plantea un conflicto sobre la significación que deba asignarse a un término o palabra empleada en alguna disposición legal, de la que no exista una interpretación auténtica, es decir, elaborada por el propio legislador, **es deber del tribunal servirse de todos los métodos, gramatical, lógico, sistemático o histórico, reconocidos por nuestro sistema jurídico**, en cuanto le puedan servir en su tarea. Así debe procederse **incluso tratándose de una norma de carácter fiscal**, pues en todo caso para su aplicación es indispensable desentrañar el alcance o significado de las expresiones que componen su texto, **con la única limitación de no introducir elementos normativos novedosos (interpretación extensiva), ni aplicar la norma a casos distintos de los previstos en ella (analogía)**, según lo prohíbe categóricamente el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1473/90. Harinera y Manufacturera de Orizaba, S.A. de C.V. 28 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.<sup>69</sup>

Finalmente, la interpretación del Tribunal Electoral ha señalado que "conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático".<sup>70</sup>

#### 4.2.4 El artículo 14 constitucional y los principios generales del derecho

Los antecedentes del actual artículo 14 constitucional relativos a la interpretación del derecho se encuentran en las interpretaciones judiciales del siglo XIX y en el Discurso Inaugural del Congreso Constituyente de 1917 que pronunció Venustiano Carranza.

---

<sup>69</sup> Tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, visible en la página 192, Tomo VII-Abril, Semanario Judicial de la Federación

<sup>70</sup> Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la página 739 de la Memoria del TFE, Tomo II

En un principio la interpretación jurídica no era un asunto plasmado en el texto constitucional; su incorporación se dio a partir de resoluciones judiciales dictadas en juicios de amparo. Como se recuerda (en el Acta de Reformas de 1847), el juicio de amparo era un instrumento de protección de derechos fundamentales, incluso la misma Ley de Amparo de 1869 estableció improcedencia del mencionado instrumento procesal, en caso de resoluciones judiciales de los tribunales locales, pero, con objeto de proporcionar mayor seguridad jurídica y controlar políticamente a las entidades, la jurisprudencia de la Suprema Corte declaró inconstitucional tal improcedencia, y permitió que el Poder Judicial de la Federación conociera de las resoluciones de los tribunales superiores de justicia que no resolvieran conforme a la observancia de la ley en materia civil.

Por su parte, Carranza, en el discurso de inauguración del constituyente de 1916-1917, expresó:

"hay que reconocer que en el fondo la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites".

Por tanto, los antecedentes de la interpretación jurídica que integran la parte final del artículo 14 constitucional son producto de dos propósitos: centralizar el poder mediante la revisión vía amparo de los tribunales federales, limitando así a las entidades federativas; y otorgar cierta seguridad jurídica en un país tan inseguro como México.

El artículo constitucional en comento dispone que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho".

Rodolfo Terrazas<sup>71</sup> menciona que “la parte final del cuarto párrafo del artículo 14 tiene que ver, a nuestro juicio, con la idea de la plenitud hermética del orden jurídico, es decir, que no hay situación alguna que no pueda ser resuelta jurídicamente, esto es, de acuerdo con principios de derecho”.

La intención es que no puede quedar asunto sin resolver y si en la ley existen contradicciones o lagunas, en la aplicación del derecho no puede haberlas. Esa es la función de los principios generales del derecho a la que se refiere igualmente la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. ¿Qué son los principios generales del derecho? Esto lo abordaremos más adelante.

Hemos señalado que la parte final del artículo 14 constitucional es la que se refiere a los métodos de interpretación jurídica, no sólo en la resolución de casos, sino también en cualquier momento de aplicación de normas. La parte final concluye con una remisión a los principios generales del derecho. Ahora bien, ¿Qué se entiende por principios generales del derecho? La interpretación judicial ha señalado que los principios generales del derecho son “verdades jurídicas notorias, indiscutiblemente de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera dado si hubiera estado presente o habría establecido si hubiera previsto el caso, siendo condición que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deben llenar”<sup>72</sup>

La iniciativa priísta que a la postre dio a luz el cuerpo electoral de 1990 señalaba que ésta introducía cambios importantes, “así, se establecen criterios de interpretación para la aplicación de las normas del código de conformidad con los

---

<sup>71</sup> TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Consultable en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 16.

<sup>72</sup> Tesis visible en la página 2,641. Tomo LV, Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación. Bajo el rubro de “PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN SU ARTÍCULO 14 RECONOCE LA APLICABILIDAD DE LOS.

principios de certeza, objetividad e imparcialidad que el mandato constitucional impone a la función electoral".

Como mencionó acertadamente Terrazas Salgado<sup>73</sup>, la iniciativa no arroja luz alguna sobre el particular. Pues, no existe razón -señala- para que otros medios de interpretación jurídica no permitieran aplicar los principios rectores. Hasta aquí coincidimos, no obstante, posteriormente el autor argumenta:

"(...) para nosotros lo único claro es que el legislador quiso señalar como obligatorios esos criterios, pues al ordenar que la interpretación "se hará conforme" a los criterios gramatical, sistemático y funcional, ello significa que en caso de existir duda sobre el sentido regulador de alguna de las disposiciones del Código, la autoridad electoral debe acudir exclusivamente a esos criterios para resolver el problema concreto de que se trate."

Existe, sin embargo, la posición contraria, que considera inconcebible la idea de que la interpretación del Derecho sea limitativa. Esto, por dos aspectos. El primero es que el propio artículo del CFIFE está remitiendo al texto constitucional, cuyo contenido ha sido desarrollado y tiende a lograr la plenitud del ordenamiento, así como que el propio criterio funcional amplía la gama de métodos interpretativos. El segundo es que, cuando la iniciativa se refiere a los principios rectores de la actividad electoral sólo está allanando el camino para que la interpretación busque la aplicación de los principios rectores. En otras palabras, los métodos interpretativos deben buscar la aplicación de los principios rectores, por tanto, se está evidenciando la superioridad jerárquica de los principios sobre cualquier otra regla electoral. Para hacerlo de esta forma, la autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional tiene que argumentar siempre con relación a los principios rectores.

#### **4.2.5 Propuesta doctrinal de redacción del artículo 3o. del CFIFE.**

---

<sup>73</sup> TERRAZAS SALGADO, Op. cit. p. 25.

Martínez Veloz menciona en la obra comentada<sup>74</sup> una propuesta de redacción del artículo 3o. del CFIPE. En ella plantea la adición del artículo en los términos siguientes:

VIGENTE	PROPUESTA
<p>CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES LIBRO PRIMERO De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión TÍTULO PRIMERO Disposiciones Preliminares</p> <p>Artículo 3o. 1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.</p> <p>2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.</p>	<p>CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES LIBRO PRIMERO</p> <p>De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión TÍTULO PRIMERO Disposiciones Preliminares</p> <p>Artículo 3o. 1. La normatividad aplicable a los procesos electorales federales está constituida en el siguiente orden jerárquico: a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; c) La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; d) Los acuerdos de los consejos generales, locales y distritales en sus respectivos ámbitos de competencia; y e) Las circulares administrativas de las direcciones ejecutivas del IFE.</p> <p>2. De acuerdo con este orden, una norma de grado inferior no podrá contradecir a una de grado superior.</p> <p>3. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.</p>

<sup>74</sup> MARTÍNEZ VELOZ, Juan, *Estudios sobre Derecho Electoral y Derechos Humanos*, Op. cit., pp. 254 y 255.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	<p>4. Cuando en la aplicación del derecho exista algún problema de interpretación de una o varias normas electorales, deberá aplicarse – si existe- la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>En caso de que no exista jurisprudencia, el aplicador podrá realizar su propia interpretación, la cual sólo tendrá validez dentro de su ámbito de competencia y mientras el Tribunal Electoral y el Consejo General establezcan un criterio de validez general.</p> <p>5. La interpretación de las normas electorales se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.</p>
--	---

Sobre esta propuesta de Martínez Veloz para reformar el artículo 3o. del Código Electoral, se pueden hacer algunas consideraciones. En primer lugar, la mención casuística de la jerarquía normativa electoral podría ocasionar la omisión de algún nivel o tipo de disposición y, producto de ello, su efectividad; por ejemplo, no se mencionan en el proyecto citado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral o los tratados internacionales de protección de derechos humanos que son norma superior al Código Electoral. En lo concerniente al contenido del segundo párrafo, se considera que se trata de una mención innecesaria desde una perspectiva garantista, en razón de que, precisamente, el modelo que deslinda la vigencia de la validez de las normas lograría aminorar la deslegitimación de las normas superiores en las inferiores. En otras palabras, considerar que puede existir una validez sustancial de las normas inferiores si éstas concuerdan con el contenido de las normas superiores, hace innecesaria la mención del precepto, pues se entendería que las normas inconstitucionales no serían válidas y, por consiguiente, no deben aplicarse. El párrafo 4 también puede considerarse excesivo, en razón de que el aplicador jurídico debe conocer la jurisprudencia del

Tribunal y decidir las controversias que existan con referencia a dicha interpretación judicial. Por otra parte, sería conveniente que se propusiera un mecanismo para la toma de interpretaciones de carácter general del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Cabe aclarar que, al momento, el Consejo General como garante de la constitucionalidad y legalidad de la institución resuelve conflictos con efectos particulares. Las interpretaciones de la Unidad Técnica de la Dirección Jurídica deberían pasar por el Consejo General.

#### **4.3 Otros criterios de Interpretación jurídica**

Los criterios mencionados no son los únicos criterios de interpretación jurídica que existen. A lo largo de la doctrina y de la evolución jurídica se han planteado diversos mecanismos para comprender el sentido de las normas.

La interpretación jurídica ha acompañado el desarrollo de la ciencia jurídica en los últimos 150 años. En el siglo XIX Savigny postulaba la existencia de cuatro criterios de interpretación: lógico, gramatical, histórico y sistemático. Ihering, por su parte, añadía como método de interpretación el teleológico.

Carmona Tinoco<sup>75</sup> señala que existen, además de los criterios específicos de la materia electoral, los siguientes métodos de interpretación tradicionales:

1) Método exegético: Se dirige a buscar el pensamiento original de los autores de la ley.

2) Histórico: Se ocupa de reconstruir los acontecimientos que determinaron la creación de las disposiciones normativas.

3) Teleológico<sup>76</sup>: Identifica el sentido de las disposiciones legislativas con el fin al que obedeció la creación de la norma.

---

<sup>75</sup> CARMONA Tinoco, Jorge Ulises, La interpretación judicial constitucional, op. cit., p. 23. No se

<sup>76</sup> "INTERPRETACIÓN DE LA LEY. La interpretación correcta es la que atiende al espíritu de la ley, a los fines del legislador, o sea la teleológica. PRECEDENTES: Amparo penal directo 1785/53. 3 de Febrero de 1955. Unanimidad de cuatro votos."

4) Sociológico: Determina el sentido de las disposiciones legislativas con base en el análisis de la realidad social, tal y como éstas la regulan, sin que sea determinante el fin de la norma o la intención de los autores."

Para Zertuche Muñoz<sup>77</sup> existen los siguientes criterios de interpretación en atención a sus elementos o métodos:

- 1) Interpretación gramatical (a la que ya nos hemos referido). Consiste en la interpretación para aplicar estrictamente lo que marca la ley.
- 2) Interpretación lógica-sistemática. Es aquella que atiende al sentido racional de la Ley. Este método interpretativo surge como reacción en contra de la interpretación literal, debiendo comprender la totalidad del ordenamiento jurídico.
- 3) Interpretación histórica: Estriba en el estudio de los motivos inmediatos que hicieron surgir el precepto o institución sujeta a interpretación.
- 4) Interpretación finalista teleológica: Es aquella que busca enriquecer la ley junto con otros factores (políticos, sociales, económicos, morales, etc.) que la conforman al momento de su aplicación. Tiene su origen en los sistemas pertenecientes a la familia jurídica del common law y ha dado lugar al llamado realismo americano.

Rodolfo L. Vigo<sup>78</sup> en su obra interpretación constitucional, refiere como paradigmas de la interpretación los siguientes:

- a) Paradigma dogmático o racionalista. En virtud de este paradigma, se concibe al juez como simple aplicador mecánico (la boca que pronuncia las palabras del legislador) y la interpretación como un procedimiento silogístico. El derecho carece de fuerza innovadora y creadora.
- b) Paradigma irracionalista. Reconoce que sobre la decisión judicial operaran factores extrarracionales, las resoluciones responden a prejuicios, intuiciones, emociones, ideologías de los juzgadores.

---

<sup>77</sup> ZERTUCHE MUÑOZ, Hector Gerardo, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990, pp. 15 y ss.

<sup>78</sup> VIGO, Rodolfo L., *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abelardo Pierrrot, 1993, p.205-229

- c) Paradigma político o negativista: la función judicial cumple con la finalidad de hacer prevalecer los intereses de un grupo social determinado.
- d) Paradigma Herculeano. Derivado del Juez Hércules de Dworkin, la idea es que el juzgador debe buscar la respuesta correcta a cada controversia a través de la valoración del caso y de los principios del ordenamiento jurídico.
- e) Paradigma funcionalista: El derecho es considerado como un instrumento útil a la sociedad. Debe servir eficazmente a las exigencias sociales ponderando la estabilidad y la transformación social y beneficiando al mayor número de integrantes.
- f) Paradigma procedimentalista. Se fundamenta en el método planteado para llegar a las conclusiones. Una decisión judicial será correcta si y solo si reúne una serie de requisitos previos.
- g) Paradigma dialéctico: La decisión judicial y la interpretación jurídicas se encuentran en la dialéctica, esto es, en la confrontación de ideas entre los juristas.
- h) Paradigma hermenéutico: Concibe la interpretación como un proceso de esclarecimiento entre el ser y el deber ser.
- i) Paradigma analítico: Parte de una concepción del lenguaje como sistema de símbolos de comunicación entre los seres humanos. En ese orden de ideas, la interpretación es un acto de comprensión del significado de los vocablos.
- j) Paradigma prudencial retórico: La interpretación tiene como finalidad dirigir la conducta humana bajo los parámetros de la razón.

Haberle menciona que, aunado a los cuatro métodos clásicos de Savigny, debe incorporarse el método de la comparación jurídica, con la finalidad de "adquirir para poseer" las instituciones jurídicas que rigen en otros países para trasladarlas al Estado propio.

## 5. El formalismo como oposición a la interpretación jurídica

Abordo el problema del formalismo, con especial referencia al caso mexicano. ¿Qué es el formalismo y cómo se logra su implantación en México? Es una determinada concepción del derecho que privilegia el sentido estricto de las normas jurídicas, prescindiendo de factores extra jurídicos. Es una desviación del principio de legalidad, por lo que explicar el formalismo (o legalismo) implica confrontar el principio de legalidad con la concepción real de la ley que en el plano fáctico reina entre los aplicadores jurídicos mexicanos, para demostrar, en primer término, la perversión del principio de legalidad al que nos hemos referido y, en segundo término, delatar la pobreza intelectual de algunos de los aplicadores jurídicos en nuestro país, que hacen aterrizar la idea de que en México el derecho no ha servido como esa categoría de mediación social para resolver de las tensiones existentes sino, por el contrario, como instrumento de control. El derecho en México es un instrumento de desvinculación y dominio, no de liberalización. Esto nos lleva a concluir que la relación entre poder y derecho tiene mayores influencias del primero sobre el segundo. Lo anterior debido a que, si las fuerzas políticas imponen en un momento determinado un orden jurídico, entonces surge la objeción de que hacer depender todo el sistema jurídico del poder originario significa reducir el derecho al ejercicio de la fuerza. Esta visión nos resulta parcial.

¿Qué es el legalismo? Si buscamos en el Diccionario Jurídico Mexicano el término legalismo, evidentemente no encontraremos alusión alguna. Se trata de un concepto que se relaciona o se le relaciona con el principio de legalidad, entendido este último como la irrestricta observancia de la ley por parte de las autoridades encargadas de aplicarla y los ciudadanos a los que va dirigida. El legalismo persigue la aplicación mecánica de la ley toda vez que la seguridad jurídica fuerte es su máximo valor. Como ha señalado Ramírez García<sup>79</sup>, este fenómeno también tiene que ver con la concepción misma del Derecho. Desde la óptica del legalismo,

el discurso jurídico se convierte en un debate no de participantes no técnicos sobre el diseño de la norma para que tenga una estructura estratégicamente racional, sino con el acuerdo de una élite tecnocrática que busca un medio idóneo para alcanzar un fin.

Este concepto, que en su tiempo sirvió para detener a los gobernantes autoritarios (por tanto no correspondía al concepto derecho como instrumento de control, sino por el contrario de liberalización), se encuentra desvirtuado en la actualidad en México, como intentaremos demostrar. Para hacerlo es preciso partir del siglo XVIII, particularmente con el pensamiento de la Ilustración y conocer el desarrollo de la idea formal del derecho hasta nuestros días.

Así pues, la Ilustración sostenía una reinención del mundo a partir de conceptos racionales. Esta idea denostaba a la historia, y le retiraba cualquier papel fundamental en el desarrollo de la humanidad. El mundo debía volverse a formular a partir de nuevas leyes que los ilustrados aportarían al mundo.

Un exponente de la Ilustración: el Barón de La Brede y de Montesquieu, en su obra el *Espíritu de las Leyes*, consideraba al juzgador como la boca que pronunciaba las palabras de la ley. En otras palabras, el juez era considerado como un mecánico aplicador de normas dictadas por el legislativo, sin tener posibilidad de interpretar ni mucho menos crear el derecho. Sin embargo, es importante reflexionar por qué. Consideramos que esta concepción de Carlos Luis de Secondant está influenciada por dos ideas, la primera expuesta anteriormente del refundamiento del mundo, por tanto los jueces no podían hacer nada más allá de lo establecido en la ley; y la segunda, que consideraba al cuerpo legislativo como la función más importante del Estado, al ser el detentador monopólico de la creación de las leyes. No existían leyes más que aquellas que la asamblea dictara. Por tanto, la producción jurídica correspondía a un mismo órgano éste no

---

<sup>79</sup> RAMÍREZ GARCÍA, Eduardo, Lecciones para nuestra actualidad de la Ética del discurso de Habermas, *Revista Cultura y Derecho*, No. 2, Invierno 2000-2001, p. 75.

podía contradecirse y, consecuentemente, la legislación era un conjunto coherente, unificado y pleno.

Manifestar lo contrario, es decir, que la norma jurídica no era unida, coherente y plena, era tanto como afirmar que existía un derecho paralelo, lo cual rompería el monopolio legislativo y, por tanto, la omnipotencia del Estado. La escuela de la exégesis desarrolló un amplio respaldo en el siglo XIX a esta concepción del derecho. El derecho para ellos era coherente, porque no existían contradicciones internas; era unificado, porque el sistema jurídico se encontraba unido en forma simple; y era pleno, porque ofrecía un precepto para cada situación jurídica.

Como contraposición a esta idea, surge la escuela libre de derecho de Ehrlich, que representa uno de los más importantes exponentes de la sociología jurídica. Bobbio<sup>80</sup> nos dice, desarrollando el pensamiento de la escuela, que las razones en contra del estatalismo jurídico y el dogma de la plenitud del ordenamiento jurídico fueron: las insuficiencias que la propia codificación mostraba con el paso del tiempo y la evolución social que produjo la Revolución Industrial. Traslademos esto al México actual: las insuficiencias de la ley y la evolución social son factores que rompen el esquema legalista del Estado. En nuestro país, encontramos serias insuficiencias jurídicas que son suplidas por un procedimiento inacabado que no cumple con la racionalidad comunicativa, y, por tanto, es ilegítimo, pues pretende basar su legitimidad en un solo ejercicio de aprobación de la ley por una asamblea.

Ahora bien, a pesar de la revalorización del derecho por parte de la escuela libre en los términos señalados, existió un ejercicio que se caracterizó por señalar que la ley era un marco dentro del cual tiene que producirse la norma jurídica individualizada; esto implicaba que el juez debía llenar el espacio interno del marco de la ley al resolver cada caso concreto. Este pensamiento fue desarrollado principalmente por Kelsen, desde su perspectiva positivista.

---

<sup>80</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*. Themis, Colombia, 1997 269 p. 212 y ss.

El positivismo, según Kelsen, es la teoría jurídica que concibe únicamente como derecho al producido por actos de la voluntad del hombre, esto genera dos consecuencias: existe una distancia entre derecho y moral, y el derecho estatuido por el órgano competente debe corresponder a las exigencias políticas de la previsibilidad de las decisiones jurídicas. Si aplicamos el concepto de Kelsen al caso mexicano, veremos cómo Kelsen presenta una relativización del papel de la legitimidad por una preferencia hacia la legalidad. Analicemos las conclusiones: La primera nos dice que existe una distancia entre derecho y moral; la segunda, que el órgano creador de las normas debe corresponder a las mayorías políticas y a condiciones de previsibilidad de sus decisiones. ¿Qué significa esto?, que toda vez que no existe ninguna corriente moral válida para el derecho, cualquier tipo de ideología, no importando sus posiciones morales, puede competir por el ejercicio del poder, con la condición de sólo garantizar la previsión de las decisiones es decir a seguridad jurídica, que se entiende en este caso en forma de mantenimiento o continuidad del *status quo*. ¿Por qué? Porque la seguridad jurídica vista en el sentido de que debe cumplir condiciones de previsibilidad, implica una reiteración de las interpretaciones de los textos legales de manera autorreferente, sin incluir aspectos prácticos de la sociedad, y evidentemente, sin contar con todo el tejido de comunicaciones que integran el mundo de la vida.

Bobbio, como estudioso del positivismo, encuentra tres acepciones de la palabra positivismo: a) Positivismo metodológico, que consiste en un método de identificación y descripción de lo que se encuentra establecido como derecho; b) Positivismo teórico, que vincula la existencia del derecho a la formación del Estado y que entiende que todo derecho es resultado de la producción estatal y c) Positivismo ideológico, por el cual el derecho positivo es justo por el sólo hecho de ser derecho.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Bobbio, Norberto, *El Problema del Positivismo Jurídico*, 5ª. Ed., Fontamara, México, 1995, p. Varia.

Alf Ross distingue seis tesis sobre el positivismo jurídico, a saber: 1) La distinción entre moral y derecho. 2) La concepción de que las normas jurídicas consisten en órdenes impartidas por seres humanos. 3) La idea de que el derecho es un conjunto de normas que se aplican por la fuerza. 4) la negación de la creación del derecho por parte de los jueces. 5) La negación de la existencia de un derecho natural superior a la norma. 6) La idea de que todo ordenamiento jurídico debe ser obedecido.<sup>82</sup>

Recapitemos: la concepción positivista que hemos visto con Kelsen representa la posibilidad de la participación política de grupos que pueden ser incluso contrarios a los principios constitucionales. Sabemos, pues así lo ha sostenido la teoría jurídica contemporánea, que existe una irreductible aporía sobre la deslegitimación de los preceptos constitucionales en las leyes secundarias. Esta deslegitimación es producto de la concepción kelseniana, y en México ha sido frecuentemente utilizada en perjuicio de los preceptos constitucionales. Con Ross vimos las seis tesis del positivismo jurídico, las cuales sostienen que el derecho es un conjunto de normas jurídicas que deben ser obedecidas por los destinatarios. ¿Cómo han entendido esto los juristas mexicanos?. Si se considera las tesis de Ross, encontramos una similitud de ideas que limitan la participación del juez en la conducción del proceso y esto repercute en las concepciones que los catedráticos en las escuelas y facultades de derecho señalan sobre el derecho al considerarlo un conjunto de normas jurídicas.

Sobre la participación del juez, Dworkin ha sostenido que éste debe considerar que los derechos fundamentales son cartas de triunfo sobre cualquier programa o compromiso estatal; por tanto, el juzgador, por medio de la racionalidad, debe ir eliminando cualquier tipo de respuesta que no corresponda a la consideración anterior. Esta tesis sostiene que el juez debe buscar una única respuesta correcta. Mac Cormick señala que es imposible ajustar una racionalidad tan estricta en las

funciones jurídicas y que, por tanto, existe una discrecionalidad por principios como el de legalidad, universalidad, etcétera. Los juristas mexicanos ni siquiera han entrado al estudio de estas consideraciones.

Respecto a la tipología de Bobbio en relación con el problema del positivismo jurídico, debemos señalar que la concepción del positivismo ideológico lleva a consideraciones formalistas que desvirtúan al derecho, al considerar al derecho positivo como justo por el solo hecho de ser normas positivas. Lo anterior implicaría que una ley que propiciara lesiones a los derechos fundamentales sería justa por el hecho de ser ley. Esto es inadmisibles. En relación al positivismo teórico, toda vez que es la concepción kelseniana del derecho no haremos comentario alguno y nos remitimos a lo expresado con anterioridad. El positivismo metodológico es el único que se ajusta para fines de investigación a un concepto amplio de derecho y es precisamente al que se sujeta Bobbio.

Carlos María Cárcova<sup>83</sup> señala que el derecho, al ser un discurso desconocido por amplios grupos sociales producto de la marginación en la que viven y de la aculturación entendida cuando una cultura se impone a otra que no desaparece y de la no comprensión de los textos, es un discurso opaco. Por tanto, permite tanto múltiples interpretaciones como el surgimiento de una pluralidad jurídica.

La pluralidad jurídica es un concepto dentro de la teoría alternativa de derecho que reconoce la existencia de diversas fuentes normativas en una sociedad, incluyendo el reconocimiento de la fuerza normativa de grupos marginales y por tanto una reelaboración del propio concepto del derecho y del Estado de Derecho. Esta pluralidad evidentemente es positiva. Junto con los aspectos de la marginalidad y de la no comprensión que es dirigida por el estado para mantener en la ignorancia a los grupos sociales, se ha reflejado en el aumento incesante de

---

<sup>82</sup> Cfr Squella, Agustín, *Positivismo Jurídico. Democracia y Derechos Humanos*. México, Biblioteca de ética, filosofía de derecho y política, Fontamara, 1995, pp. 16,17.

<sup>83</sup> Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*. Trotta, España, 1997.

opacidad que incrementa a su vez a la complejidad; sin embargo es necesario señalar la no fatalidad de la opacidad del derecho, pues aún cuando la opacidad es una forma de reproducción sistémica del derecho que tiende a la conservación de los grupos y factores reales de poder, también es cierto que es factible de ser modificada vía la acción comunicativa, situación que era impensable en un Estado de Derecho decimonónico.

El derecho, como hemos visto, no es un conjunto de normas articuladas, o por lo menos no es solo eso, tampoco es justo por su mera positivación, no es pleno ni coherente, no es claro ni ordenado. Se objetará que cuál es entonces el concepto de derecho. Para responder lo anterior, consideramos que la idea de Habermas sobre el derecho como categoría de mediación social entre sistema y mundo de la vida corresponde a un mínimo procedimental en el cual todos los actores interesados estén representados en condiciones de igualdad y por medio del discurso delimiten cuál es el ámbito de participación de cada uno.

Para Habermas, solo podrán adquirir validez universal aquellas normas que sigan los presupuestos de la argumentación, esto es, la igualdad del discurso, el respeto al otro y la ausencia de coacción. A partir de dicho acuerdo, los argumentos expresados tendrán fuerza normativa en la medida en que los individuos, actuando comunicativamente, se comprometan con los mismos. El carácter de coacción aparece en la medida en que todos coincidimos en que ese mecanismo es idóneo para el cumplimiento del fenómeno jurídico. Por eso, si el Derecho es un fenómeno social, entonces el concepto de Derecho depende del concepto que los integrantes de una comunidad lingüística tengan de él. De tal suerte que el significado de algo proviene de la idea que tengamos sobre ese concepto, y de los argumentos que se procesen sobre el mismo el interior de una comunidad. Es la mutación del "yo pienso" al "nosotros argumentamos", producto del concepto de racionalidad basada en la comunidad. Esto, evidentemente, se realiza en un plano

contrafáctico, sin embargo, como ha señalado Ramírez García<sup>84</sup>, la aplicación de la ética del discurso habermasiana ocurre en la fundamentación de discursos reales, como los propios de los ámbitos de los poderes ejecutivos, legislativos, judiciales, órganos constitucionales autónomos o comunidades autónomas, toda vez que es en ese campo en donde las resoluciones deben argumentarse, para conseguir la aceptación y la legitimidad social.

## 6. Los aplicadores de la norma electoral

La interpretación de la norma electoral es una actividad que puede realizar cualquier sujeto. Varía, como hemos mencionado, el efecto de la interpretación en razón del sujeto que la realiza. En tal virtud, la interpretación de un órgano del Estado se encuentra revestida de obligatoriedad, en tanto que las interpretaciones particulares, incluso la de los estudiosos del derecho, carecen de dicha fuerza vinculatoria. En ese sentido, el Código Electoral menciona qué entes del Estado son los encargados de cerrar el círculo hermenéutico mediante la aplicación de las normas electorales.

En efecto, el artículo 3, párrafo 1 del CFIPE establece que:

*“La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia”.*

El artículo es claro respecto a los órganos del Estado que aplican la norma electoral. La competencia del Instituto Federal Electoral es el desarrollo de la función estatal de organizar las elecciones, la del Tribunal Electoral del Poder Judicial tiene que ver con su función de máxima autoridad jurisdiccional en la materia (salvo lo referente a los juicios constitucionales del artículo 105 y la contradicción de tesis) y la Cámara de Diputados se concreta a la expedición del bando solemne que declare al presidente constitucional así como la expedición de convocatoria para elecciones extraordinarias y la integración del Consejo General

---

<sup>84</sup> RAMÍREZ GARCÍA, Eduardo, Lecciones para nuestra actualidad de la Ética del discurso de Habermas, Revista Cultura y Derecho, México, no. 2, Invierno 2000-2001, p. 74.

mediante propuestas de cada una de las fracciones parlamentarias de dicha Cámara.

Por otra parte, el Código de la materia se refiere a la aplicación de disposiciones electorales. Como se mencionó la aplicación es una etapa del proceso del conocimiento de todo orden jurídico. Las normas no se aplican en forma aislada ni mecánica; su traslado al plano fáctico conlleva una serie de actos sucesivos, que inician con la interpretación del texto por parte del agente. Después de interpretar el contenido se tiene una comprensión de éste y puede pasarse a la última etapa, que es la aplicación. En ese sentido, si se faculta a un órgano para aplicar una norma, se le está facultando para interpretarla. La interpretación que prevalecerá siempre será la del órgano jurisdiccional.

Por tal motivo, la aplicación del Código Electoral por parte de los agentes citados está sujeta a mecanismos de control de la legalidad y constitucionalidad de sus actos. El Tribunal Electoral, en la tesis denominada: Principio de Legalidad Electoral, vierte el criterio cuyo fundamento es que, a partir de la reforma de 1996, por vez primera se cuenta con un sistema de justicia electoral que controle que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten a los principios constitucionales y legales.<sup>85</sup>

## **6.1. Breve evolución del órgano jurisdiccional electoral. Del Tribunal de lo Contencioso Electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

### **6.1.1 El Tribunal de lo Contencioso Electoral**

La reforma constitucional y legal de 1987 tenía como finalidad legitimar al régimen político a partir de proporcionar más espacio a los partidos opositores y tratar de equilibrar la lucha política, haciendo más aproximada la fuerza entre los partidos,

---

<sup>85</sup> Tesis S3EL 040/97 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, SUP-JRC-085/97. Partido Acción Nacional. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

para transformar el sistema de partido hegemónico en un sistema de partidos más competitivo; y también, paulatinamente, que el control del proceso electoral pasara de los órganos de gobierno -de la Secretaría de Gobernación y los gobiernos estatales- hacia órganos más autónomos e independientes de los gobiernos y de los partidos. En ese marco se inscribe el primer órgano jurisdiccional electoral: el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El sexenio de Miguel de la Madrid, estuvo caracterizado por situaciones difíciles para el país. La atrofia del régimen se hizo latente, particularmente por la lenta respuesta que tuvo al terremoto de septiembre de 1985. Curiosamente, la democracia no se encontraba en el primer plano de la discusión pública sino hasta esa década, lo que hacía pensar en una inminente crisis. Los grupos sociales empezaron a multiplicarse y la participación ciudadana se empezó a ver reflejada en las urnas. En la década de los ochenta las violaciones de los resultados de las elecciones de Chihuahua y Nuevo León, motivaron al PAN a buscar la promoción de acciones ante organismos internacionales de defensa de los derechos humanos. Todo lo anterior motivó la respuesta del sistema, que se dio vía la promulgación de una nueva legislación electoral.

El 12 de febrero de 1987 se expidió el Código Federal Electoral. Mantuvo el control que el PRI poseía de los órganos electorales. Lo característico del Código de 1987 es que amplió las facultades del Secretario de Gobernación y redujo los instrumentos de control de los partidos políticos de oposición.<sup>86</sup> El Código sería incapaz de garantizar unas elecciones certeras. A partir de la promulgación del ordenamiento, se desencadenarían los acontecimientos más significativos en la conformación de la siguiente etapa del régimen: la escisión de la corriente crítica del PRI, la creación del Frente Democrático Nacional y las elecciones de 1988, con su respectivo colegio electoral, movilización en contra del fraude y la posterior creación del PRD.

La reforma de 1986 tuvo como principales innovaciones: el incremento del número de diputados en la Cámara de Diputados que se integró a partir de ese momento con 500 diputados, 60% serían electos en distritos electorales uninominales y el 40% restante por representación proporcional y la ampliación del sistema de representación proporcional (de 100 a 200). Orozco señaló que "el sistema ... buscó conservar el sistema electoral mixto, con un aumento de la representación proporcional, pero dentro del marco de un predominio del sistema de mayoría" <sup>87</sup>. También destaca la incorporación del entonces partido mayoritario al reparto de diputaciones plurinominales; la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (integrada por 66 representantes: 40 electos por el principio de mayoría relativa y 26, por el principio de representación proporcional; la renovación por mitades del senado de la república (de efímera existencia, se pretendió lograr la renovación del Senado de la República, con base en la elección de senadores cada proceso electoral federal); y, lo más importante para efectos de este trabajo, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Alcocer señala como "funesta consecuencia" del Código Electoral Federal de 1986: "la representación proporcional de los partidos en la Comisión Federal Electoral conforme al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior". <sup>88</sup>

La reforma del artículo 60 constitucional en 1986 y la expedición del Código Federal Electoral no sólo eliminaron aquel recurso de reclamación ante la Suprema Corte, sino que abrieron la posibilidad para la creación del primer organismo jurisdiccional en materia electoral. Ese organismo recibió el nombre de Tribunal de lo Contencioso Electoral. Elías Mussi considera que "la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral es uno de los elementos de mayor trascendencia del Código". A su juicio, las críticas a éste respondían a que "se

---

<sup>86</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime. *Transición política y reforma constitucional*, México, UNAM, 1994, pp. 99-100.

<sup>87</sup> OROZCO GOMEZ, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Porrúa, México, p. 71

<sup>88</sup> ALCOCER, Jorge, "El ciclo de las reformas electorales" en *Diálogo y Debate*, Op. cit., p. 101

pretendió exigirle lo mismo que a Tribunales que tenían cincuenta o más años de existencia y que lógicamente con el devenir del tiempo, fueron integrándose y mejorado".<sup>89</sup>

El artículo 60 constitucional, en su parte conducente, dispuso:

"Artículo 60.

(...)

La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables."

El sistema de medios de impugnación, previsto en el artículo 313 del Código Federal Electoral, consideraba como sistema recursal el siguiente: durante la etapa preparatoria de la elección los recursos de revocación, revisión y apelación; por su parte, para la impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección, lo era el de queja. El recurso de apelación debía garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Código, por lo que se trataba de un recurso de estricta legalidad. Elías Musi considera que el Tribunal no estaba facultado para interpretar disposiciones constitucionales sobre esta materia.<sup>90</sup>

El artículo 352 del Código calificaba al Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, cuya

---

<sup>89</sup> ELIAS MUSSI, Edmundo, *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México, TEPJF, 1997, p. 11

<sup>90</sup> Ibid, p. 14

finalidad era resolver los recursos de apelación y queja. El artículo en comento, textualmente señalaba: "El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo de carácter administrativo dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja a que se refiere el Libro Séptimo del Código.

Dicho Tribunal se integraba por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos.

Eliás Musi señala que "tomando en consideración que el Tribunal de lo Contencioso Electoral era un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para resolver las controversias de carácter electoral que se le presentaran en dichos procedimientos (...) se puede concluir que conforme a derecho, esas decisiones eran verdaderas sentencias".

Flavio Galvan<sup>91</sup> comentó respecto a este tribunal que "fue el intento primario de enmarcar, de acotar, el fenómeno contencioso político electoral en el ámbito estricto del derecho, sometiendo las controversias de esta naturaleza al conocimiento y decisión de un órgano del Estado creado expreso para esa función, con carácter autónomo e imparcial, no subordinado a otro poder o jerarquía". Para el maestro, si bien los Colegios Electorales, especialmente la Cámara de Diputados, ejercieron en exceso sus funciones, haciendo nugatorio en muchos casos el trabajo jurídico del órgano jurisdiccional, también es cierto que puso en crisis el sistema de autocalificación vigente durante 174 años en nuestra República.<sup>92</sup>

En mi particular óptica, el artículo 60 constitucional establecía que los medios de impugnación debían garantizar que los organismos electorales se ajustaran a la Constitución. Pese a ello, la interpretación del Tribunal de lo Contencioso Electoral omitió ejercer esa atribución de control constitucional. Su facultad, limitada por el

---

<sup>91</sup> GALVAN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Mc Graw Hill, México, 1997, p. 84

Código Electoral a la revisión de la legalidad de los actos, tuvo como obstáculo una tradición histórica que hasta ese momento se rompió. El Tribunal de lo Contencioso Electoral era un instrumento de legitimación del régimen; carecía de criterios de interpretación expuestos. Es significativo que no tuviera, siquiera, la posibilidad de que sus resoluciones fueran de carácter definitivo e inatacable en el supuesto del recurso de queja, aun cuando en el de apelación sí contará con esta cualidad.

### **6.1.2 La reforma de 1989-1990 y el Tribunal Federal Electoral**

Los resultados de la elección de 1988 han sido los más discutidos dentro de la historia reciente de México, lo cual motivó a pensar en la necesidad de contar con una nueva legislación electoral. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó en los primeros años por la adopción de una política de apertura comercial y de incrustación de México en el mundo globalizado. La apuesta que jugó Salinas de Gortari se refería primordialmente a consolidar la economía, dejando a un lado los factores políticos.

Sin embargo, Salinas intentó hacer reformas políticas parciales. En su discurso de toma de posesión convocó a un "Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra vida democrática", el cual consistiría en la adopción de una serie de puntos, como: reforzar el diálogo para perfeccionar los procedimientos electorales, garantizar el respeto a la voluntad popular, vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos y mantener el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Su discurso contrastó siempre con los hechos.

En 1990 se llegó a la promulgación de un nuevo Código Electoral, después de un proceso de reforma constitucional. En una primera instancia, Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación, planteó una estrategia de concertación entre

---

<sup>92</sup> Ibid, p. 85

las distintas fuerzas, acompañada de un período de consulta realizado por la Comisión Federal Electoral, el cual se prolongó varios meses. En una segunda instancia, la negociación pasó a la Cámara de Diputados. En este órgano legislativo, el lunes 28 de agosto de 1989 se inició un período extraordinario de sesiones, en el cual, sin contar con el consenso de los partidos políticos, se debatieron propuestas de modificación a varios artículos constitucionales.

Para modificar el texto constitucional, la propia Constitución establece un mínimo de dos terceras partes de los miembros presentes; por tanto, la reforma constitucional requirió un amplio consenso de los partidos políticos, toda vez que ninguna fuerza alcanzaba el porcentaje necesario para reformar la Constitución. El PRI contaba con 263 diputados, el PAN con 101 y el PRD con 51. No obstante, el consenso entre las dos principales fuerzas políticas hizo posible la reforma a los artículos 5º; 41; 53; 57; 58; 60; 63; 73 fracción IV; y 77 fracción IV.

La reforma constitucional abarcó seis puntos: la estructura de un organismo electoral: el Instituto Federal Electoral (art. 41); el establecimiento de principios rectores para ese organismo, siendo estos los de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y profesionalismo (art. 41); la modificación de los requisitos para el otorgamiento de constancias de mayoría en las elecciones de diputados y representantes a la Asamblea del Distrito Federal (arts. 54 y 73, fracción VI, Base 3ª); el establecimiento del alcance de la autocalificación que realizan los Colegios Electorales de las elecciones de sus miembros; innovaciones en la materia contencioso-electoral; y, nuevamente, lo trascendente para el presente trabajo, la desconcentración del Tribunal Electoral.

Mediante decreto publicado el 15 de agosto de 1990 en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó el CFIPE, que estableció al Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Conocía de los recursos de apelación y de inconformidad y con atribuciones para sancionar a los partidos políticos. La autocalificación persistía.

El artículo 60 constitucional, que sirvió de marco para expedir el Código disponía que "Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho."

### **6.1.3 El Tribunal Federal Electoral y la reforma de 1993**

Las elecciones de 1991 arrojaron como resultado una votación de más del 60% en favor del PRI. Este proceso electoral, a pesar de que se efectuó bajo la regulación del entonces nuevo CFIPE, mostró que aún se estaba lejos de lograr una legitimidad plena, ya que los factores de confiabilidad, credibilidad y, sobre todo de equidad, no habían podido ser alcanzados al grado que los partidos de oposición y la ciudadanía quedaran convencidos de que estos factores no fueran en gran medida los que auspiciaban, mediante su manipulación, los triunfos electorales del partido oficial.

La reforma electoral de 1993 tuvo las siguientes características: financiamiento de partidos políticos (financiamiento público y los informes ante el IFE y distribución de tiempo en los medios de comunicación); matización de la cláusula de gobernabilidad (ningún partido político podía tener más de 315 diputados por ambos principios); nueva integración del Senado con 128 senadores (a cuatro senadores por entidad federativa, tres electos por mayoría relativa y el cuarto asignado a la primera minoría); la calificación electoral (declaración de validez y otorgamiento de constancia por parte del Tribunal); la observación electoral (se ha insistido que la observación nacional, y posteriormente la internacional, "son parte de las garantías que el régimen ha tenido que generar para evitar la inestabilidad

de la nación, es uno de los tantos vínculos reales que deben existir entre la ética y la política<sup>93</sup>); y, finalmente, la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral.

La justicia electoral, en sentido estricto, es el medio de control para garantizar la legalidad de las elecciones. La reforma de 1993 reestructuró la justicia electoral, por medio de la creación de una sala de segunda instancia, a la que podrían recurrir los partidos que no estuviesen de acuerdo con las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad. El recurso para la segunda instancia era el de reconsideración.

El Tribunal Federal Electoral, en su segunda época, tiene su origen en el decreto publicado en el DOF el 3 de septiembre de 1993, mediante el cual se reformó el texto constitucional. El artículo 41 estableció que "el Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración."

En cada proceso electoral federal se integraba por una Sala de Segunda Instancia, conformada por cuatro miembros del a Judicatura Federal y el Magistrado Presidente.<sup>94</sup> Se resolvieron 61,549 recursos en el proceso electoral federal de 1994. No existía un control de constitucionalidad.

#### 6.1.4 La reforma de 1994

---

<sup>93</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime, "El estado de la observación electoral en México", *Las reformas de 1994 a la Constitución y la Legislación en Materia Electoral*, México. UNAM, pp. 24 y ss.

<sup>94</sup> Los magistrados fueron el Lic. José Fernando Franco González Salas (Magistrado Presidente), la Lic. Margarita Beatriz Luna Ramos, Lic. Guillermo Ortiz Mayagoitia, Lic. Juan N Silva Meza y el Lic. Guillermo Velasco Félix (magistrados propietarios). Entre los magistrados de las circunscripciones plurinominales sobresalían José de Jesús Orozco Henríquez., José Luis de la Peza, Ernesto Javier Patiño Camarena, Víctor Carlos García Moreno, Flavio Galvan Rivera, Cipriano Gómez Lara, José Fernando Ojeto Martínez Porcayo y Edmundo Elias Musi.

Aun cuando se presumía el carácter definitivo de la reforma de 1993, el movimiento zapatista obligó al sistema político a promover una nueva reforma constitucional, por la cual se reforzó la autonomía de los órganos del IFE.

La expedición del documento 20 Compromisos por la Democracia incitó a la firma del Acuerdo por la Paz, la Justicia y la Democracia del 27 de enero de 1994, que fue firmado por ocho de los nueve partidos políticos que participarían en las elecciones presidenciales de 1994. Los puntos del acuerdo fueron: 1) alcanzar la imparcialidad de los órganos electorales; 2) Lograr la confiabilidad del padrón electoral; 3) Conseguir la equidad en el acceso a los medios de comunicación; 4) No hacer uso ilegal de recursos y fondos del gobierno; 5) Revisar las finanzas de los partidos políticos; 6) Examinar las reformas penales para evitar restricción a derechos humanos; 7) Crear una fiscalía para delitos electorales; y 8) Convocar a un período extraordinario de sesiones para aprobar las reformas electorales.

El 19 de abril de 1994 se realizaron las reformas constitucionales y legales convenidas, entre las que sobresalen la organización de las elecciones, la nueva composición del Consejo General del IFE; la observación electoral internacional y la calificación de las elecciones.

El 12 de julio, el Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, entregó el Acuerdo por la Ciudadanía, la Concordia y la Justicia en la Democracia, que al igual que su antecesor, el Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia del 27 de enero de 1994, tenía por objeto como objetivo asegurar un proceso electoral limpio.

La reforma integra al Consejo General del IFE con seis consejeros ciudadanos, un consejero del Poder Ejecutivo y dos del Legislativo, así como por representantes de los partidos políticos. Se sustituye la figura de Consejero Magistrado por la de Consejero Ciudadano; se modificó el procedimiento de designación de los magistrados del TFE; y se incorporaron delitos electorales, restricciones en materia de candidaturas simultáneas y la figura de los visitantes extranjeros.

La reforma constitucional consistió en la modificación del artículo 41 para perfeccionar la manera de designación de los magistrados del Tribunal. Para tal efecto, se procedería a integrar una lista de por lo menos dos candidatos para las salas central y regionales del Tribunal, propuesta por el Presidente de la República, señalando candidatos para cada sala, esta lista sería votada por las dos terceras partes de miembros presentes de la Cámara de Diputados, para elegir a los magistrados, de entre los candidatos propuestos.

#### **6.1.5 La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>95</sup>**

Entre las innovaciones de la reforma de 1996 se encuentran: a) el perfeccionamiento de los derechos político-electorales del ciudadano, que desde una interpretación abierta permitirían incluso el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero (artículos 35 fracción III y 36 fracción III constitucionales); b) la creciente la independencia del órgano electoral federal que ciertamente es una ventaja importante en este proceso de cambios; c) Las nuevas condiciones de equidad en el financiamiento, cabe señalar que sí existe una mayor equidad e igualdad de oportunidades para los partidos; así el sistema del partido hegemónico que registró Sartori, se ha transformado paulatinamente para integrar un sistema más competitivo y con mejores condiciones de igualdad entre los partidos; d) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículos 94 y 99 constitucionales), e) los medios de impugnación en materia electoral (artículos 41 y 60 constitucionales); en su conjunto ambas modificaciones produjeron que el Tribunal Electoral quede adscrito al Poder Judicial de la Federación y que conozca de recursos respecto a otros actos y resoluciones que emitan autoridades electorales estatales, f) La posibilidad de promover acciones de

---

<sup>95</sup> Para un mayor análisis de la reforma de 1996 se recomienda a Woldenberg, José, et al, *La reforma de 1996*. F.C.E, México, 1997, particularmente el texto de Becerra Chávez, ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma de 1996*, UNAM, México, 1998 y MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, *Debercho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, Miguel Angel Porrúa, 1999.

Inconstitucionalidad en materia electoral (artículo 105, fracción I); los partidos políticos pueden promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, cuando consideren que alguna ley, federal o local, transgreda los principios y reglas constitucionales; g) La conformación del Senado de la República, que hace que cada vez la integración de las cámaras sea mas representativa, (artículo 56 constitucional); h) El régimen del Distrito Federal (artículo 122 constitucional); e i) Las bases electorales de los estados, que establecen algún diseño mínimo en el artículo 116 de la Constitución, que obliga a los estados de la República a que todas estas conquistas del plano federal se lleven a los estados (artículo 116 constitucional).

En el ámbito del Tribunal Electoral, es preciso remontarse a una reforma judicial previa. En efecto, el 31 de diciembre de 1994 se realizó una reforma al Poder Judicial de la Federación. La intención de ésta era fortalecer la autonomía de los órganos del Poder Judicial. Sin embargo, a pesar de los avances de dicha reforma, existieron una serie de asignaturas pendientes en la administración de justicia de nuestro país. Nuevamente muchos miembros de la doctrina voltearon hacia el principio de unidad de jurisdicción y preguntaron por qué no se integraron al Poder Judicial los tribunales federales no pertenecientes a éste. Dos años más tarde, la reforma del 22 de agosto de 1996 incorporó el hasta entonces denominado Tribunal Federal Electoral, al Poder Judicial de la Federación, con la modificación de los preceptos 60, 94 y 99 de la norma fundamental mexicana.

El artículo 60 constitucional estableció la revisión de la legalidad de los actos de la autoridad electoral por parte del Tribunal Electoral; el 94, modificó la integración del Poder Judicial de la Federación para incluir dentro de éste al Tribunal Electoral. La redacción del antiguo artículo 99 se remitió al artículo 98. En el nuevo artículo 99 se dieron los lineamientos de la conformación del Tribunal Electoral. Con objeto de tener un sistema más democrático, el Poder Revisor de la Constitución estableció que el órgano al que le corresponde impartir justicia en materia electoral fuera el Poder Judicial Federal, mediante un tribunal

especializado en los actos de aplicación: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este Tribunal Electoral se conformó por una Sala Superior y cinco salas regionales, integradas por magistrados electorales, elegidos por tres cuartas partes de los miembros de la Cámara de Senadores presentes, con base en una lista elaborada y propuesta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La lista definitiva de magistrados electorales, aprobada por el Congreso, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de octubre de 1996, siendo designados como Magistrados Electorales: Leonel Castillo González, José Luis De la Peza Muñoz Cano, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata.

Por otra parte, el artículo 101 constitucional fue modificado en sus dos primeros párrafos, al añadir que los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral no pueden, bajo ninguna circunstancia, aceptar empleo, encargo o cargo, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; así como para actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, hasta dos años después a la fecha de su retiro.

Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral?. Éste proviene, como ha señalado Elias Mussi<sup>96</sup>, en su estructura orgánica del llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral que consideraba el Código Federal Electoral de 1987. En su estructura procedimental, encontramos desde la reforma de 1977 la posibilidad de instrumentar medios de impugnación de la legalidad de los actos de las autoridades electorales.

---

<sup>96</sup> ELIAS MUSSI, Edmundo, "El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, op. cit, México, 1997.

Respecto a la estructura orgánica, Galván Rivera expresa:<sup>97</sup> "el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sí es un auténtico tribunal; sí es realmente un órgano jurisdiccional porque mediante la aplicación del derecho, resuelve controversias de intereses de trascendencia jurídica, que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra".

Woldenberg<sup>98</sup> a su vez, menciona que: "Si bien la reforma no modificó las facultades de la Suprema Corte respecto a este tema, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose en un órgano especializado de ese poder y dejando su naturaleza autónoma"

Andrade Sánchez<sup>99</sup> nos dice que: "el sistema de justicia electoral en nuestro país ha transitado desde el procedimiento de plena autocalificación de las elecciones legislativa y la calificación de la elección presidencial por un órgano político como es la Cámara de Diputados, hasta un sistema de heterocalificación total que deja en manos de un órgano especializado del Poder Judicial la calificación en última instancia de la validez de los procesos electorales". El Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial que califica en última instancia la validez de los procesos electorales.

Como hemos señalado, los Magistrados Electorales son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para Becerra Chavez<sup>100</sup> esto significa una limitación al proceso de selección, pues en su parecer, hubiera sido conveniente introducir la facultad de los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores para proponer candidatos, para así introducir una mayor pluralidad en el Tribunal.

Entre las principales ventajas del Tribunal Electoral se encuentran:

---

<sup>97</sup> GALVAN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, México, McGrawHill, 1997, p. 95

<sup>98</sup> WOLDENBERG, José, op. cit. p. 145

<sup>99</sup> ANDRADE SANCHEZ, op. cit. p. 195

<sup>100</sup> BECERRA CHAVEZ, Op. cit. p. 21

- a) Formar parte del Poder Judicial de la Federación, que pese a que no se encuentra ajeno a las presiones del sistema político mexicano, existen posiciones en la doctrina que lo ubican como el órgano menos influenciado por el presidencialismo mexicano.
- b) Esta facultado para conocer de impugnaciones relativas a los procesos locales y federales.
- c) El nombramiento de los magistrados electorales deja fuera al Poder Ejecutivo, lo cual redundará en beneficio de la independencia del órgano jurisdiccional electoral.
- d) La experiencia de 1997 arroja como dato sintomático la disminución de conflictos postelectorales locales y federales, lo cual es indudablemente resultado de la acción imparcial tanto del Tribunal como del Instituto y representa, sin duda, la adecuada conformación del entramado legal y constitucional en la materia y la conciencia ciudadana del repudio al fraude. La experiencia avala este sistema.

Adicionalmente, la reforma constitucional y legal de 1996 reestructuró los medios de impugnación en materia electoral. El 22 de noviembre de ese año, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva ley procesal electoral que recibió el nombre de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; ley de orden público y observancia general.

Este ordenamiento regula siete medios de impugnación: el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio para dirimir controversias laborales y el recurso de reconsideración. El recurso de revisión es un medio de impugnación administrativo, mientras que los demás juicios y el recurso de reclamación son procesos jurisdiccionales, ya que se resuelven ante el Tribunal Electoral.

Si nos remitimos a los estudiosos del Derecho Procesal, el medio de impugnación es aquel que tiene por objeto que el tribunal de alzada revise las acciones de un tribunal de primera instancia, con objeto de modificar, anular o confirmar el acto del juez. Por tanto, los recursos de revisión, reconsideración, apelación, así como el juicio de inconformidad pueden considerarse medios de impugnación. Los juicios de Revisión Constitucional Electoral y para la Protección de los Derechos Político Electorales, así como los juicios laborales son verdaderos procesos, los dos primeros tienen el carácter de juicios constitucionales, de acuerdo con la nomenclatura utilizada por Fix-Zamudio.<sup>101</sup>

Tanto el juicio de revisión constitucional electoral como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano son objeto de estudio de dos disciplinas limítrofes, el derecho procesal electoral y el derecho procesal constitucional, en virtud de que el bien por tutelar son principios constitucionales. El juicio de revisión constitucional electoral es la única forma de impedir en el marco del nuevo federalismo la asunción de cacicazgos locales, controlando la legalidad de los procesos electorales locales.

La reforma de 1996 eliminó la prohibición de promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que había establecido la anterior reforma al Poder Judicial de 1994. De igual manera se facultó a las dirigencias nacionales y estatales de partidos políticos con registro para promover dichas acciones en contra de leyes en esta materia.

## **6.2 La nueva estructura del Instituto Federal Electoral**

Existen en América Latina por lo menos tres tipos distintos de organismos electorales, dependiendo cada uno del tipo de atribuciones que la Constitución y las leyes electorales les confieren. El primero, que también es el más común en nuestro continente, reúne en un solo organismo las atribuciones administrativas

(dirección y organización del proceso) y las jurisdiccionales (calificación y validación del proceso). El segundo tipo separa tajantemente las atribuciones en dos órganos distintos. El tercer tipo de organización electoral subsume la función electoral a la función judicial. Los organismos electorales no son otros que los propios organismos judiciales.<sup>102</sup> El sistema diarquico de organización electoral es el que prevalece en el marco electoral mexicano.

El artículo 41 reformado estableció en términos generales una nueva distribución de recursos públicos para los partidos políticos y la conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral con ocho consejeros electorales y un consejero presidente, que sustituyan a los anteriores consejeros ciudadanos. La reforma culmina con el proceso de ciudadanización del Instituto Federal Electoral. Por primera vez, el Secretario de Gobernación no forma parte del Consejo General del IFE y deja en manos de un Consejo General, conformado por personajes apartidistas, la organización y administración del proceso electoral federal. Por su parte, los representantes del Poder Legislativo pierden el derecho de voto.

Considero que la nueva conformación del Instituto Federal Electoral abre un importante campo para la actuación imparcial e independiente de este órgano, particularmente por la separación del Poder Ejecutivo del órgano máximo de aquél. Sin embargo, hay quien no comparte la anterior aseveración. Cansino, menciona que “un análisis más profundo revela igualmente que la ciudadanización del IFE, aunque importante, es insuficiente para asegurar limpieza y transparencia en las elecciones y mucho menos para concitar los consensos y la credibilidad necesarios con respecto a los resultados electorales”<sup>103</sup>.

Fundamenta su opinión en los casos del derecho comparado en donde la ciudadanización poco ha importado en relación con los logros de la transición a la

---

<sup>101</sup> FIX-ZAMUDIO, Hector, “Introducción a la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano”, 2a. ed, Cuadernos Constitucionales México-Centroamerica, No. 12, México, 1998.

<sup>102</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime, et al, Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, Op. cit., capítulo primero.

<sup>103</sup> CANSINO, Op. cit.

democracia, así como en el hecho de que en el plano fáctico los consejeros electorales hayan sido designados por el Poder Legislativo con base en propuestas realizadas por los propios partidos políticos.

Sobre la primera consideración, relativa al carácter secundario que desempeñan los integrantes del órgano electoral dentro de las transiciones, consideramos que el autor citado tiene razón; sin embargo, hay que dejar claro que aun en los países en donde el órgano electoral es un órgano dependiente del Poder Judicial o con influencia del Ejecutivo, existen fuertes tendencias a mantener su autonomía a toda costa por parte de las mismas autoridades. Así, encontramos países en donde el presupuesto de egresos del órgano electoral no puede ser objetado (Costa Rica) donde sus decisiones son definitivas e inatacables (Perú), donde está facultado para presentar iniciativas de ley de la materia electoral (Colombia), donde está facultado para llevar el registro civil de las personas (Nicaragua), o donde tiene la facultad de interpretación y aplicación privativa de las leyes electorales (Panamá).

Sobre la segunda objeción, que nos remite al debate sobre la sobreposición de la facticidad sobre la validez del ordenamiento jurídico, queda sólo por decir, sin afán de excusa alguna, que no es el primer elemento partidocrático con el cual tiene que lidiar nuestro ordenamiento jurídico y que el hecho de que alguien sea designado por un órgano no implica una sujeción a éste, pues lo anterior equivaldría a decir que los ministros de la Corte son representantes del Senado o que los consejeros de la Judicatura Federal designados por el Ejecutivo o por el Legislativo son subordinados de éstos. Considero, por el contrario que es un asunto de calificación personal y que sólo el desempeño de cada consejero en lo particular nos puede dar muestras de su vinculación o no a los partidos políticos.

Uno de los aspectos más polémicos, nos dice Becerra Chávez, consistió en lo que él llamó la "profesionalización de los ciudadanos electorales del Consejo General", que no es otra cosa que el impedimento a los consejeros electorales de

ocuparse en otro tipo de actividad, salvo que esta sea de beneficencia o académica y no remunerada. Esto es una concatenación con jerarquía de los consejeros electorales, que se equiparan con ministros de la Suprema Corte de la Nación, por lo que, el impedimento laboral va de acuerdo con toda lógica. Sin embargo, la importancia de este precepto no es si los consejeros pueden o no recibir un ingreso, sino que, al dedicarse de tiempo completo a sus actividades electorales, atienden ahora las funciones de dirección del Instituto mediante de las respectivas comisiones. Considero preferible utilizar el término de idoneidad primaria de sus funciones al de profesionalización, cuando se habla de los impedimentos laborales de los consejeros electorales, para no confundir con la profesionalización de los servidores del Instituto. Es una revalorización del consejero por sobre el burócrata electoral. Sin embargo, esta jerarquización todavía no encuentra respuesta en los órganos locales y distritales, en donde los consejeros electorales poco pueden hacer ante las actuaciones de los respectivos vocales del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, merece particular atención la figura del Secretario Ejecutivo, quien asume las funciones del director general y del secretario general, lo cual lo coloca en una situación privilegiada de supersecretario; esto se convierte en una navaja de doble filo, pues en caso de que el Secretario Ejecutivo sea una persona dinámica y comprometida con la democracia, el cúmulo de tareas administrativas del IFE se resolverán en forma pronta. De lo contrario, si el Secretario Ejecutivo fuera una persona dependiente de alguna forma del sistema, esto se traduciría en menoscabo a la independencia y autonomía del órgano electoral.

Los principales errores de la nueva conformación del IFE son:

- a) Exceso de atribuciones del Secretario Ejecutivo, incluyendo las trascendentales atribuciones jurídicas para la materia recursal y la normatividad interior del órgano constitucional autónomo.
- b) La duplicación de funciones entre los órganos de administración y los directivos del Instituto.

- c) El sometimiento que se tiene en las Juntas Locales y Distritales hacia los órganos tradicionales de poder en México. La ciudadanización del IFE no ha llegado a los niveles inferiores del propio Instituto, lo que podemos interpretar como un lastre para el proceso democrático, pues muchos funcionarios son verdaderos burócratas federales.

*"en la actualidad, para afirmar que una República es democrática, no resulta suficiente considerar al pueblo como titular de la soberanía, sino que es indispensable establecer también la vigencia de un auténtico Estado de Derecho, en el que gobernantes y gobernados ajusten su conducta invariablemente a las disposiciones jurídicas vigentes cuya eficacia sea una realidad, y no constituyan una simple declaración formal o una buena intención del legislador, plasmadas en letras de molde, sólo útil para el regocijo de poetas o idealistas"*  
Justicia Electoral y Democracia

*"Hemos abusado tanto en el uso de la frase  
"en una interpretación sistemática y funcional"  
que desdibujamos su contenido"*  
Cátedra

DR. FLAVIO GALVÁN RIVERA

## **CAPÍTULO II INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

### **1. La crítica interna al Derecho vigente**

El Derecho o el fenómeno jurídico puede ser estudiado desde dos ángulos o puntos de vista: el externo y el interno. El primero de ellos radica en una visión ajena del objeto por conocer, que privilegia la perspectiva de la persona. Se trata del Derecho visto a través del prisma de la sociología, la antropología, la política y demás áreas afines. El punto de vista interno estriba en el análisis de la norma desde el propio sistema jurídico. La crítica interna al Derecho –nos dice Ferrajoli<sup>1</sup> – es la tarea fundamental del juez y del jurista contemporáneos. Ello implica que los operadores jurídicos deben criticar su objeto de estudio desde una perspectiva interna.

Para el maestro de Camorino, la crítica interna al Derecho se basa en la distinción de las categorías jurídicas de vigencia y validez. Desde la perspectiva del positivismo clásico, identificado principalmente con el pensamiento kelseniano, una norma sería válida si y sólo si ha sido aprobada por el órgano competente para hacerlo y mediante el procedimiento establecido para tal fin. En el ámbito electoral federal, una norma sería válida si y sólo si el Congreso de la Unión

aprueba la expedición o reforma de una ley o del Código electoral, mediante el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución. Sobre el particular, un acuerdo del Consejo General adquiriría validez, cuando es aprobado por cuando menos la mayoría de los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente, siempre y cuando haya sido presentado, para su discusión y aprobación, en el seno del Consejo General en los términos del Reglamento de Sesiones de éste. Sin embargo, esta perspectiva de Derecho deja de lado el papel de la interpretación y el control difuso de la Constitución; por tal motivo, se considera que no alcanza a explicar el fenómeno jurídico en su conjunto desde el punto de vista interno y, menos aún desde el punto de vista externo.

Con base en la concepción de validez descrita en el párrafo anterior, surgieron dos dogmas positivistas sustentados en la no distinción entre la vigencia y la validez. El primero se refiere a la obligación del juez de aplicar la ley (recordemos la frase lapidaria de Montesquieu sobre el papel del juez como boca que pronuncia las palabras del legislador); el segundo, a la avaloratividad de la ciencia jurídica.

En el primer caso, la tradición decimonónica, particularmente la escuela de la exégesis, consideró durante gran parte de los siglos XIX e inclusive del XX, que los jueces no contaban con un margen de maniobra para resolver los casos que les eran presentados. Los jueces eran simples aplicadores mecánicos de la norma, lo cual propiciaba una evolución jurídica regulada por los cambios políticos. Lo anterior, debido a que la actualización jurídica se realizaba vía reforma legislativa, procedimiento que está más influenciado por movimientos políticos que la evolución vía acción jurisprudencial que, por su propia naturaleza, es una evolución motivada por cambios internos del derecho. No obstante, la facultad interpretativa de los jueces –como mencionamos en el capítulo primero- originó que la evolución jurídica se planteara mediante resoluciones jurisdiccionales. El propio Kelsen impulsó la idea de la discrecionalidad del juez para la resolución de los casos. Ferrajoli critica este dogma de la obligación del juez de aplicar la ley,

---

<sup>1</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 871 y ss.

con el siguiente argumento: si los jueces tiene el poder de interpretar las leyes y suspender su aplicación cuando contrastan con la Constitución, entonces no tienen la obligación jurídica de aplicar las normas, por lo menos, las que consideran contrarias a la Constitución. La validez se convierte en una categoría jurídica independiente de la vigencia, que requiere de una revisión especial de la norma y su confronta con el texto constitucional. Esta idea de Ferrajoli evidentemente sólo aplica para los ordenamientos jurídicos que cuentan con una constitución rígida.

El otro dogma es el relativo al carácter avalorativo de la ciencia jurídica. Para los autores positivistas clásicos, la ciencia jurídica debía entenderse como un procedimiento exento de juicios subjetivos de valor. ¿Que significa la neutralidad? En un sentido estrictamente semántico, esta es la: Cualidad o actitud neutral.<sup>2</sup> Neutral, por otra parte, es un adjetivo que significa: "Que no es ni de uno ni de otro; que entre dos partes que contienden permanece sin inclinarse a ninguna de ellas". Gramaticalmente la neutralidad es una posición de no intromisión en un asunto determinado. Esta perspectiva gramatical no puede considerarse en el campo jurídico.

En el ámbito del derecho, la tesis central del positivismo como metodología es la que Hoerster denomina de la neutralidad. Neutralidad significa aquí una aproximación avalorativa al concepto de derecho, entendiendo que éste puede ser definido como un hecho, no como un valor y, por tanto, con independencia de la valoración que merezca su contenido.<sup>3</sup>

Para lograr esa actitud avalorativa: "debe contentarse con hacer el inventario de los modelos propuestos y explicar sus razones históricas e ideológicas, o bien, prescindiendo de los modelos, analizar obras de juristas de un determinado periodo histórico y una determinada sociedad para observar su mayor o menor

---

<sup>2</sup> Real Academia de la Lengua. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, España, 1992, p. 1018.

<sup>3</sup> PRIETOSANCHIZ, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1997, p. 11

Incidencia sobre el desarrollo del patrimonio de las reglas jurídicas que esa sociedad ha utilizado efectivamente".<sup>4</sup>

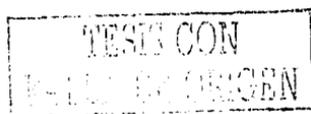
En el ámbito electoral, cabe destacar las distinciones que hacen los doctrinarios entre la imparcialidad y la neutralidad, palabras que no consideran como sinónimos. Sobre el particular, se ha mencionado que "la imparcialidad (cuya importancia fundamental no es de naturaleza jurídica sino política) no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales. (...) La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente"<sup>5</sup>. La imparcialidad no es, como muchos pretenden, asepsia política: "Se refiere a la calidad de las personas que integran los organismos electorales, no con neutralidad ideológica, de difícil existencia, sino con la voluntad y convicción de participar en el proceso electoral admitiendo sobre la militancia propia, un valor y bien mayor que es el desarrollo de la democracia".<sup>6</sup>

La neutralidad es una posición avalorativa incompatible con un sistema democrático. La actitud imparcial en un sistema democrático debe ser siempre valorativa de la situación particular de la que se está conociendo. Por tanto, al exigirse como requisito la imparcialidad para ocupar el cargo de Consejero Electoral y, en general, para poder ejercer la función estatal de organizar las elecciones, lo que se está exigiendo es que las personas actúen de acuerdo con las disposiciones legales que los facultan, pero siempre con un compromiso político de evolución democrática. Nunca se exige una postura tibia en relación con los grandes temas nacionales. En el ámbito del Derecho en general ocurre lo mismo: el juez y el administrador deben ser imparciales, pero no neutrales en esta

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto, *Contribuciones a la Teoría General del Derecho*, Madrid, Debate, 1990, p. 212

<sup>5</sup> CHUAYFFET Chemor, Emilio, citado por Flavio Galvan Rivera, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, op. cit. p. 74.

<sup>6</sup> LARA SAENZ, Leoncio, Comentario al artículo 41. *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Miguel Angel Porrúa, México, 1994, p. 136.



acepción de no intromisión. Por el contrario, se exige una posición clara para la resolución de controversias.

El planteamiento de Ferrajoli es más agresivo. Se distingue entre validez y vigencia, entre validez formal y validez sustancial. Una norma es válida formal y sustancialmente. Formalmente cuando cumple con las normas de producción de las normas jurídicas, esto es, la validez kelseniana referida en párrafos anteriores. Pero esa norma será sustancialmente válida cuando sea congruente con el texto constitucional, tanto en procedimiento como en contenido. Esto es un avance importante, toda vez que con anterioridad la invalidez de la norma sólo se producía cuando los órganos competentes –tribunales constitucionales en el sistema europeo y jueces federales en el sistema norteamericano- declaraban inconstitucional una ley. La visión de Ferrajoli es una apuesta por el control difuso de la constitucionalidad, la cual se desarrollará en el último capítulo de la tesis.

Al respecto, pueden existir normas vigentes inválidas o, más precisamente, normas indebidamente vigentes, en razón de una invalidez de carácter formal (procedimiento) o sustancial (inconstitucionalidad en razón de contenido). Por tal motivo, la tarea del jurista es determinar qué normas dentro del ordenamiento jurídico no cumplen los criterios de validez formal y sustancial para declarar su invalidez. Ésa es la principal función del jurista, toda vez que de la búsqueda y descubrimiento de vicios en el ordenamiento jurídico, de la confrontación de las normas con el texto constitucional y de la determinación sobre qué normas es factible aplicar, es como se posibilita la autoreforma del ordenamiento a partir de las propias bases del sistema jurídico.

Como ha quedado relatado en el capítulo primero, en esta tesis se considera que la forma de conseguir la legitimidad de los órganos electorales proviene de una interpretación y una argumentación que privilegien los derechos y el texto constitucional. Se parte de la certeza de que el Derecho no es pleno, sino que existen antinomias en la legislación y, adicionalmente violaciones al texto jurídico.

Por tal motivo la violación constitucional aunada a las antinomias de la legislación electoral producidas por la deslegitimación de la norma constitucional en normas secundarias minimizantes del ejercicio del derecho producen como resultado la ilegalidad substancial y la ilegitimidad del órgano electoral cuando éste en aras de la simple legalidad o de la aplicación mecánica es incapaz de modificar la inaplicación de la Constitución. Por tanto, la vía para lograr la legitimidad y la legalidad substancial de los órganos electorales es combatir la antinomia y el formalismo con una interpretación electoral abierta y garantista. Este planteamiento podría desarrollarse con el siguiente esquema:

$$\begin{aligned} VC + AL &= IL \\ \therefore -(AL+IF) + AG &= L \end{aligned}$$

Violación constitucional (hecho) + Antinomias de la legislación electoral (norma) = Ilegitimidad del órgano  
∴ -(Antinomia+formalismo) + argumentación garantista= Legitimidad.

En donde:

- Violación constitucional: cualquier acto que vulnera los mandatos constitucionales; en el ámbito electoral principalmente la violación de la democracia procedimental y substancial (protección de derechos fundamentales).
- Antinomias: Contradicciones de las normas jurídicas, tanto por nivel jerárquico como por especialidad y temporalidad.
- Ilegitimidad: Falta de aceptación social y política de la resolución del órgano electoral por el incumplimiento de disposiciones constitucionales
- Ilegalidad formal: un cumplimiento de las disposiciones jurídicas previstas en la ley secundaria.
- Ilegalidad substancial: incumplimiento de disposiciones constitucionales derivadas de la violación constitucional, de las antinomias de la legislación o la aplicación mecánica de la ley. Se considera que la Constitución establece ciertos principios que, sin embargo, no son desarrollados por la legislación secundaria que las deslegitiman.
- Formalismo: Interpretación reduccionista de las normas jurídicas basada, principalmente, en la interpretación gramatical de la norma.
- Argumentación garantista: Justificación de las decisiones de los órganos electorales con referencia a principios constitucionales, principalmente, de defensa de derechos fundamentales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El aplicador del Derecho no encuentra su legitimidad en la aplicación mecánica de la norma. Esto es una legalidad decimonónica, de la cual no proviene ningún tipo de legitimidad; recordemos en pleno siglo XX el estado de Derecho nazi. Actualmente, el jurista debe implementar, desde una posición valorativa, un mecanismo que le permita juzgar el contenido de las normas jurídicas (legales o jurisdiccionales) y no aceptarlas mecánicamente. Por consiguiente, la legitimidad del órgano proviene de la racionalidad de sus resoluciones y de la posibilidad de aceptación social de éstas. En el presente capítulo, se revisan desde una perspectiva crítica las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de encontrar patrones de comportamiento similares que nos lleven a deducir "épocas de interpretación" en el citado órgano judicial y, de esta forma probar cómo una perspectiva garantista podrá fortalecer la legitimidad del órgano.

## **2. Metodología.**

El Derecho se encuentra en las resoluciones de sus órganos aplicadores. Es en los citados instrumentos normativos de carácter particular y concreto, en los que se aprecian las modificaciones al alcance y contenido de los fallos de un órgano jurisdiccional.

En tal virtud, el presente capítulo se refiere al análisis de las sentencias del Tribunal Electoral en su etapa de integración al Poder Judicial de la Federación. Para tal fin, era necesario sistematizar la información y plantear una metodología de revisión de las sentencias.

En este sentido, se siguió la orientación que Ezquiaga<sup>7</sup> implantó en la revisión de las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional español. Esto es un procedimiento conformado por tres etapas diferenciadas: la primera exposición del marco normativo, la segunda análisis y descripción de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la actuación del Tribunal Electoral en sus resoluciones, y tercero cuál es el esquema ideal de actuación, en otras palabras, qué puede, no puede y debe hacer el Tribunal Electoral al momento de emitir sus fallos. Lo anterior, con la finalidad de clarificar el ámbito competencial del órgano Judicial Electoral y así determinar si su actividad ha rebasado el citado marco normativo.

En segundo lugar, se analiza la práctica del Tribunal Electoral, con objeto de encontrar pautas interpretativas en las resoluciones. Para tal fin fue menester discriminar las sentencias para encontrar aquellas que pudieran ser útiles para ejemplificar la labor interpretativa. Al respecto, se fijaron como criterios los de: trascendencia social del asunto, controversia con disposiciones de carácter constitucional, y controversia entre los órganos electorales.

El criterio de trascendencia social versa sobre la importancia que el asunto haya tenido en los medios de comunicación y el impacto social de éste. Se parte de la premisa de que las resoluciones de un órgano jurisdiccional trascienden a sus destinatarios directos y serán más legítimas, en la medida en que logren persuadir y convencer a los actores sociales. Por tal motivo, se seleccionaron las sentencias relativas al Emblema de la coalición Alianza por el Cambio, a la designación del Consejo Electoral de Yucatán y a la elección de gobernador en el Estado de Tabasco.

Por otra parte, el criterio sobre el impacto constitucional tiene que ver con la visión del Tribunal Electoral como un tribunal de constitucionalidad. En tal virtud, se

---

<sup>7</sup> EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, Diez años de fallos constitucionales (sentencias interpretativas y poder normativo del Tribunal Constitucional), Revista Vasca de Administración Pública, número 31, 1999, p. 117 y ss.

revisaron sentencias relacionadas directamente con disposiciones constitucionales. Tal es el caso de la sentencia en materia de libertad religiosa, así como de visitantes extranjeros.

Finalmente, el criterio de controversia de los órganos electorales analiza dos sentencias que fueron controvertidas entre el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral: las relativas a la Comisión de Compra y Coacción del Voto y al Reglamento Interior del referido Instituto.

El último paso de la metodología pasa revista por la necesidad de conocer los resultados del análisis de las sentencias, a fin de determinar la tipología y justificación empleadas por el Tribunal Electoral, esbozando una crítica y un posible modelo de interpretación.

### **3. Marco normativo**

La reforma electoral de 1996 estableció el nuevo sistema recursal electoral. Para tal fin, el 22 de noviembre de 1996 se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que consideró seis medios de impugnación<sup>8</sup> y un juicio para dirimir controversias laborales entre el IFE y sus servidores. Adicionalmente, en términos del artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral conoce de las controversias laborales entre el propio Tribunal y sus servidores.

Las disposiciones de la norma electoral adjetiva conjuntamente con las disposiciones constitucionales fijan el ámbito atributivo del Tribunal Electoral. En ese sentido, el Tribunal es competente para resolver con los siguientes actos:

---

<sup>8</sup> Los medios de impugnación son el recurso de revisión, de carácter administrativo; la apelación; el juicio de inconformidad; el recurso de reconsideración; el juicio para dirimir las controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

**a) Recurso de Apelación.**

Procede, entre dos procesos electorales federales (en la etapa de preparación del proceso electoral federal), para impugnar: las resoluciones que recaigan en los recursos de revisión, los actos o resoluciones de cualesquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables mediante el recurso de revisión y que acusen un perjuicio al partido político o agrupación política que lo promueva. Asimismo, en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, procede en contra de actos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político y que no guarden relación con el proceso electoral y con los resultados electorales. Para tal fin, se encuentran el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración (artículos 40, párrafo 1, y 35, párrafo 2, de la LGSMIME). El Tribunal Electoral en sus sentencias está facultado para confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnada (artículo 38, párrafo 1, de la LGSMIME).

**b) Juicio de inconformidad.**

Procede en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones federales (artículo 49, párrafo 1, de la LGSMIME). En este caso, el Tribunal Electoral podrá confirmar el acto impugnado; declarar la nulidad de la votación emitida en las casillas; revocar la constancia expedida a favor de una fórmula o candidato y otorgarla al candidato o fórmula de candidatos que resulte ganador como resultado de la anulación de la votación; declarar la nulidad de la elección de diputados y senadores; revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría; y corregir los cómputos distritales (artículo 56 de la LGSMIME).

c) Recurso de reconsideración.

Procede en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores (artículo 61 de la LGSMIME). Las sentencias de los recursos de reconsideración podrán confirmar el acto o sentencia impugnado, modificar o revocar la sentencia impugnada o modificar la asignación de diputados o senadores de representación proporcional (artículo 69 de la LGSMIME).

d) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

El juicio de marras procede por violaciones a los derechos de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente tanto para tomar parte en los asuntos políticos del país como a los partidos políticos (artículo 79 de la LGSMIME). No obstante la amplitud del artículo, el siguiente numeral de la ley constriñe la procedencia a los actos de no haber obtenido oportunamente la credencial para votar con fotografía, de no aparecer incluido en el listado nominal de electores, de haber sido indebidamente excluido de dicho listado, de no haber sido registrado como candidato a un cargo de elección popular, de no haber sido registrado como partido político o agrupación política nacional o, cuando se considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político electorales (artículo 80, párrafo 1). Por otra parte, las sentencias del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, podrán confirmar el acto o resolución impugnado o revocar o modificar el acto o resolución impugnado, restituyendo al promovente en el uso y goce del derecho político electoral que le haya sido violado.

**e) Juicio de revisión constitucional electoral**

Procede en contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales cuando sean definitivos y firmes, cuando violen algún precepto de la Constitución, cuando la violación sea determinante para el desarrollo o resultado de las elecciones, cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; cuando la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para instalar los órganos para la toma de posesión de los funcionarios electorales y cuando se haya agotado toda instancia previa (artículo 86 de la LGSMIME). Las sentencias podrán confirmar el acto o resolución impugnado o, en su caso, revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

**f) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral**

Como su denominación señala procede para dirimir los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos. Los efectos de la sentencia podrán ser de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado. (artículo 108 de la LGSMIME).

De lo anterior se desprende que:

- a) El Tribunal Electoral es competente para resolver seis medios de impugnación.
- b) En todos los casos podrá confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnada.
- c) En el juicio de inconformidad puede, además, declarar la nulidad e incluso corregir las actas distritales. La corrección se puede interpretar como una modificación del acto.

- d) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral son, además, restitutorios de las violaciones constitucionales. Al respecto el Tribunal Electoral está facultado para restituir el derecho político electoral y para reparar la violación constitucional de las autoridades locales.

Estas previsiones legales acerca de las posibilidades de resolución del Tribunal Electoral ante casos difíciles podrían llegar a configurar discusiones en torno al alcance de sus sentencias, como sucedió en el caso de Yucatán. Lo anterior no resulta poco importante toda vez que, en el supuesto de que esto fuera cierto, podría traducirse en dos hipótesis contrapuestas: o el marco legal es inadecuado para la labor del Tribunal y debe ser ajustado para reconocerle una serie de facultades que ha ejercido mediante de sus sentencias o existe una superación de funciones. Evidentemente esto puede resolverse sólo si se analiza el contenido de las resoluciones del Tribunal Electoral.

#### **4. La argumentación jurídica. Conceptos y teorías en torno a la argumentación.**

##### **4.1 Viehweg y Perelman**

La argumentación es la actividad central del derecho. Sin ésta no puede existir la defensa de las pretensiones de las partes en un litigio ni la legitimidad del órgano resolutor. Por tal motivo, un estudio del Derecho Electoral o de cualquier rama de Derecho debe pasar revista por la argumentación que se realiza ante sus órganos y por los órganos encargados de aplicar las normas.

La teoría en torno a la argumentación jurídica es una disciplina reciente en el contexto histórico jurídico. Prácticamente parte de la revolución jurídica iniciada en el mundo a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Nuevas constituciones, nuevas instituciones se recogen en los Códigos Supremos, como

lo son los tribunales constitucionales, los ombudsmen, los Consejos de la Magistratura y los partidos políticos; los derechos humanos retoman su posición central en el derecho, y en el campo de la argumentación jurídica se despierta una crítica al concepto de validez deductiva y la retórica vuelve a asumir un papel preponderante en este ámbito.

La reaparición de la retórica, no entendida como un simple instrumento estilístico identificado como un exceso de elocuencia<sup>9</sup>, sino como una mecánica de racionalidad práctica, se da precisamente cuando el modelo de la razón pura atraviesa por una crisis. Efectivamente, el concepto de razón cartesiano que había regido la investigación y el conocimiento científicos durante los siglos de la modernidad (XVII a XX), entra en crisis por los efectos de la irracionalidad en el plano fáctico. No sólo el modelo de la lógica deductiva no servía para explicar los argumentos de muchas instancias de conocimiento, sino que no servía para explicar la realidad. Ante un estado como el nazi, operado en los términos de la racionalidad de un estado de derecho, emergido por procesos democráticos, en un pueblo culto, es natural que se desate un escepticismo en torno a la razón. Por tal motivo, en una sociedad plural y democrática ya no es factible que existan verdades únicas e irrefutables, por lo cual es necesario incorporar nuevos elementos como el discurso, el debate y el convencimiento del otro mediante argumentos, respetando en todo momento su libertad de discurso, el carácter de igualdad entre los seres humanos y su dignidad. En otras palabras: una racionalidad que proviene de la comunicación intersubjetiva.

A partir de la década de los cincuenta aparecen las primeras teorías en torno a la argumentación jurídica. En 1953, Theodor Viehweg publica *Tópica y jurisprudencia* obra en la que plantea la reivindicación de la tópica en la teoría y la práctica del derecho, la idea de fortalecer los lugares comunes como punto de partida de los

---

<sup>9</sup> VILLAR BORDA, Luis, presentación a la conferencia del profesor Robert Alexy, en el seminario sobre Teoría del Discurso y Derechos Humanos en la Universidad Externado de Colombia, en ALEXY, Robert, Teoría del discurso y derechos humanos, Serie de Teoría jurídica y filosofía del derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 3ª reimpression, 2001, pp.

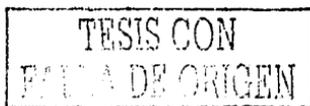
razonamientos jurídicos, en razón de la imposibilidad fáctica de lograr el cometido de la cultura jurídica occidental moderna de utilizar argumentos lógico-deductivos en todo el contexto jurídico.

En 1958, Perelman (junto con Olbrecht Tyteca) publica la obra *La nueva retórica, Tratado de la argumentación*. En ella plantea una ruptura con la concepción de la razón y del razonamiento proveniente de Descartes. Para justificar su pretensión, ambos autores manifiestan que nadie ha negado que la deliberación y la argumentación sean un rasgo distintivo del ser razonable, a pesar de ello, el estudio de los procedimientos de prueba utilizados para obtener la adhesión ha sido descuidado. Los científicos buscan el carácter certero de una teoría, a partir de la comprobación de ésta. Consideran que, y ésta es la crítica de los autores, sólo son racionales aquellas demostraciones que, partiendo de ideas claras y distintas, propagan con ayuda de pruebas apodícticas la evidencia de los axiomas<sup>10</sup>. Lo anterior, resulta una asimilación al modelo de la geometría que, para los autores es incompatible con las ciencias humanas.

En *La nueva retórica*, el objetivo para Perelman es que en razón de que los argumentos lógico-formales impiden dar cuenta de muchos tipos de argumentos, es necesario ampliar el campo de la razón más allá de las ciencias deductivas. Para tal fin, Perelman considera que el punto de partida de la argumentación jurídica es, precisamente, la mecánica de cómo en el plano fáctico los abogados, juzgadores y añadiría administradores, plantean sus argumentos. Para el autor, argumentar es la acción con la que se pretende obtener un resultado: obtener la adhesión del auditorio por medio del lenguaje, es decir, evitando cualquier uso de la violencia. Ese es el objetivo central de Perelman: lograr la adhesión de un auditorio, de las personas a las que va orientada la argumentación. Cuando la adhesión se logra frente a un auditorio particular (un núcleo de personas determinadas) estamos en presencia de un acto de persuasión; por el contrario,

---

<sup>10</sup> PERELMAN, Chaim y OLBERTCHTS-TYTECA, L., *La nueva Retórica*, Num.. 16 Colofón S.A, México, 1995, p. 32



estaremos en presencia de un convencimiento cuando el argumento esgrimido sea válido para todo ente de razón (auditorio universal).

Perelman sostiene que la lógica jurídica es el estudio de las técnicas y razonamientos propios del ámbito jurídico. Para dicho autor la lógica jurídica es una parte de la retórica, en razón de que el Derecho no es una lógica formal sino argumentativa.

Para ejemplificar lo anterior se puede plantear que la lógica formal trataría de resolver toda controversia por medio del silogismo y la subsunción, otorgando el carácter de válida a una conclusión en la medida en que sus premisas fueran válidas. La lógica retórica trataría de mostrar no la validez de las premisas, sino el carácter aceptable de su decisión (no responde a un silogismo sino a una concatenación de argumentos).

#### Lógica Formal

Premisa mayor= válida

Premisa menor = válida

Conclusión= válida

#### Lógica Retórica

Premisa mayor = aceptable

Premisa menor = aceptable

Conclusión: aceptable

Perelman plantea que para efectuar esta operación se requiere la presencia de ciertos aspectos previos a la argumentación: los objetos de acuerdo, (esto es, el tema de inicio de la argumentación que divide en relativos a lo real (hechos, verdades o presunciones) y relativos a lo preferible (valores, jerarquías y lugares comunes), la elección y la forma de presentación. El argumentador debe, una vez escogido el acuerdo, seleccionar los elementos y la forma de presentarlos y, posteriormente, determinar la técnica argumentativa<sup>11</sup> que considere le dará

<sup>11</sup> Perelman desarrolla una clasificación de los argumentos que encuadra en dos grandes bloques: de enlace que son aquellos que unen elementos distintos; y de disociación que separan elementos considerados como parte de un todo único. Entre los primeros encontramos los argumentos cuasi-lógicos, los argumentos basados en la estructura de lo real y los argumentos que fundan la estructura de lo real. Entre los segundos se encuentran los argumentos de disociación de nociones (conciliar normas que en otra forma serían incompatibles hombre-esclavo). Los argumentos cuasi lógicos se dividen en 1) lógicos (parecidos a los

mejores resultados. No se trata de buscar verdades evidentes, como en la lógica formal, sino de demostrar el carácter razonable de las decisiones<sup>12</sup>. Por eso, lo más importante es distinguir entre un argumento eficaz (que determina la adhesión del auditorio) y un argumento válido (argumento que debería determinar la adhesión). Para Perelman, un argumento fuerte será aquel que logre convencer al auditorio. De la misma forma, un argumento judicial será fuerte en la medida en que sirva para los fines del proceso jurídico. Por tanto, en el ámbito del Derecho Electoral mexicano, particularmente de los argumentos planteados ante y por las autoridades electorales, un argumento fuerte será aquel que logre la aceptabilidad de sus premisas y su conclusión.

#### 4.2 La teoría de Toulmin

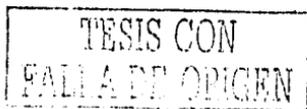
Después de Perelman, aparece en la escena del estudio de la argumentación jurídica Stephen Toulmin. La teoría de la argumentación de Toulmin<sup>13</sup> se basa en la idea de que la lógica es algo que tiene que ver con la manera como los hombres piensan y argumentan en la práctica. Por consiguiente, no es lo mismo que la lógica retórica que, como señala Perelman, no sirve para explicar la mayor parte de los argumentos que se efectúan en cualquiera de los otros ámbitos.

---

matemáticos como lo son la noción de contradicción, la noción de identidad (parcial como la regla de justicia o la reciprocidad, o completa como la definición), y la noción de transitividad (solidaridad o antagonismo); 2) matemáticos (argumentos de inclusión como relación entre parte y todo, o entre parte y parte (argumentos jurídicos a pari o a contrario y argumentos del dilema) 3) argumentos comparativos (sacrificio) y 4) argumentos de probabilidad. Los argumentos basados en la estructura de lo real son aquellos que se sirven de enlaces de coexistencia o de sucesión para encontrar una solidaridad entre juicios admitidos y los juicios que propone el argumentante. Los enlaces de sucesión son aquellos 1) basados en el nexa causal, 2) el argumento pragmático, 3) el argumento relación hecho-consecuencia y medio-fin y 4) el argumento por etapas (despilfarro, dirección, superación). Por su parte los argumentos que establecen enlaces de coexistencia son 1) relación acto-persona (argumento de autoridad), 2) Relación individuo-grupo, 3) relación simbólica, 4) doble jerarquía, y 5) diferencias de grado y orden. Finalmente, los argumentos que fundan la estructura de lo real son los argumentos por caso particular (ejemplo, ilustración y modelo) y los argumentos de razonamiento por analogía. Cfr. ATIENZA, Manuel, *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 74.

<sup>12</sup> ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 67 y ss. Específicamente el capítulo Tercero Perelman y la Nueva Retórica.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 103 y ss. Específicamente el capítulo cuarto, la Teoría de la argumentación de Toulmin.



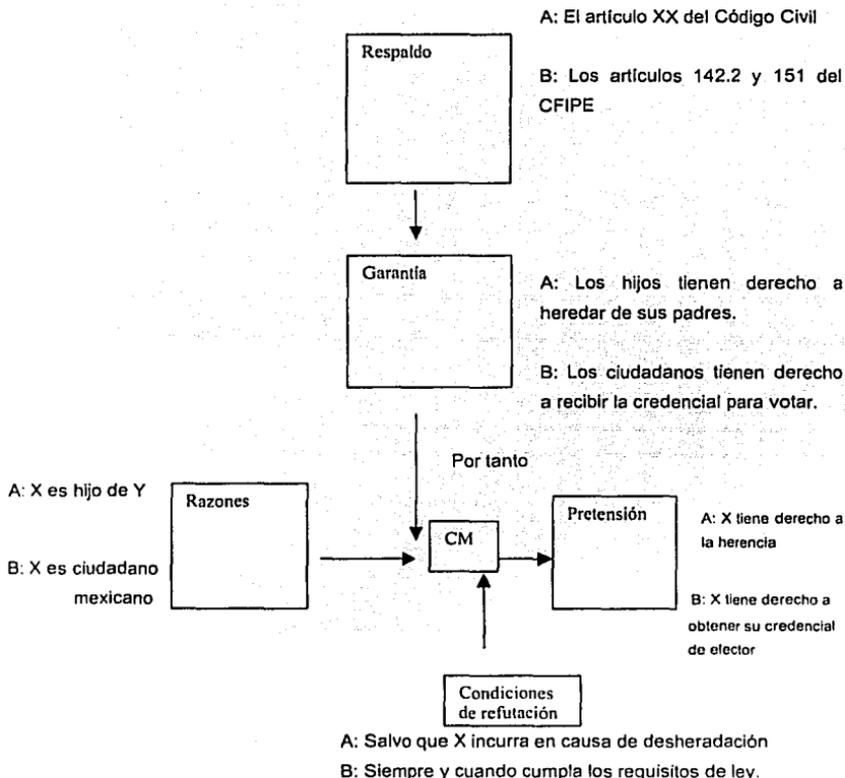
La argumentación para Toulmin es la actividad completa de plantear pretensiones, ponerlas en duda, probarlas y respaldarlas mediante razones. En consecuencia, el concepto de argumento tiene dos acepciones: es un tramo de la argumentación y es una interacción humana por medio de la cual se formulan y debaten los referidos tramos de razonamiento. En términos de Toulmin, la argumentación es la base de la interacción humana. Esto puede interpretarse, nuevamente, como un distanciamiento de la lógica formal, puesto que el humano no se concibe como un sujeto pensante (en abstracto) sino como un sujeto lingüístico dentro de una comunidad racional. Pasamos de ser sujetos pensantes a entes lingüísticos, es una evolución del "pienso luego existo" al "nosotros nos comunicamos". Si la argumentación es la base de la interacción humana, un buen argumento será aquél capaz de resistir a la crítica y a favor del cual se puede presentar un asunto que satisfaga ciertos criterios predeterminados para merecer un veredicto favorable.<sup>14</sup>

Toulmin establece que un modelo completo de los argumentos debe incluir los siguientes elementos: pretensión, razones, garantías, respaldo, cualificadores modales y condiciones de refutación.<sup>15</sup> En éste la pretensión es "el punto de partida y destino de la argumentación", en otras palabras, lo que buscamos; las razones, los "hechos específicos del caso cuya naturaleza varía de acuerdo con el argumento", en realidad los hechos que originan el caso; la garantía, "los enunciados o reglas generales que permiten pasar de los hechos a la pretensión" y no entendida en el concepto que el Derecho positivo mexicano ha otorgado al término; el respaldo "el campo general de información presupuesto en la garantía" o, en otros términos es la forma de probar que la garantía tiene peso; los cualificadores modales son el modo de expresar un apoyo (fuerte o débil) a favor de la pretensión en razón de las deficiencias de otros elementos; y las condiciones de refutación, son las circunstancias excepcionales que socavan la fuerza de los argumentos.

---

<sup>14</sup> Ibid, p. 104

Si un argumento posee estos elementos, Toulmin nos dice que será considerado como correcto. A continuación se exponen gráficamente los elementos de la teoría, mediante dos ejemplos, en el A en el cual se plantea la pretensión de "X" de recibir herencia de "Y" (ejemplo usado por Atienza) y, por otra parte, el B la pretensión es recibir del Instituto Federal Electoral la credencial para votar con fotografía.



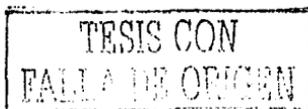
<sup>13</sup> Un modelo simple se compone sólo con los cuatro primeros.

La argumentación correcta se presenta con los elementos mencionados. Sin embargo, la actividad de argumentar adquiere características especiales dependiendo del campo racional específico. Así, para Toulmin, es dable distinguir cinco empresas racionales: el derecho, la ciencia, el arte, los negocios y la ética. El Derecho es, para este autor, el ámbito en el cual se encuentran mayores y mejores elementos para analizar la argumentación.

No obstante, también la argumentación jurídica debe dar cuenta de los argumentos incorrectos. A éstos Toulmin les da el nombre de falacias y las clasifica en cinco tipos: de falta de razones, de razones irrelevantes, de razones defectuosas, de suposiciones no garantizadas y de ambigüedades.

Las primeras se refieren al hecho de argumentar con fundamento en la misma pretensión de validez (el papa es infalible, porque es el papa); las segundas se producen cuando las pruebas que se presentan a favor de la pretensión no son relevantes con éstas (argumentación ad hominen); las terceras se actualizan cuando las razones ofrecidas a favor de la pretensión resultan inadecuadas para fundamentar a ésta (ejemplos atípicos); las falacias por suposiciones no garantizadas se fundan en un argumento no compartido por la mayoría de la comunidad y, finalmente, las falacias por ambigüedad se producen cuando una frase se usa equivocadamente por cuestiones gramaticales. Esta clasificación resulta pertinente en razón de que, al hacer la crítica de las sentencias del Tribunal Electoral en el presente capítulo, o de las resoluciones del Instituto Federal Electoral en el próximo, el concepto de falacia no se utiliza en forma peyorativa, sino como una forma de manifestar las incorrecciones de la argumentación.

#### 4.3 Neil MacCormick



Para cumplir con el objetivo de esta tesis, es necesario analizar lo expuesto por dos teóricos de la argumentación: Neil Mc Cormick y Robert Alexy, principalmente la teoría del primero. El escocés Neil MacCormick, pretende en construir una teoría intermedia entre el ultrarracionalismo de Dworkin y el irracionalismo de Ross. Ronald Dworkin señala que para todos los casos existe una sola respuesta correcta<sup>16</sup>. En cambio, para Ross las decisiones jurídicas son producto de la voluntad. MacCormick plantea un punto medio: las decisiones judiciales devienen tanto de la racionalidad como de la afectividad.

Para llegar a esa conclusión, MacCormick<sup>17</sup> revisa las resoluciones de las autoridades y plantea que la argumentación es una labor de justificación de las decisiones judiciales. Esta justificación significa dar razones que muestren que las decisiones jurídicas estudiadas garantizan tanto la existencia de la justicia como del Derecho o, mejor dicho, de la justicia de conformidad con el derecho; es decir, la afectividad de conformidad con la racionalidad.

Por principio de cuentas, para MacCormick es posible la existencia de razonamiento deductivo. En ese sentido la teoría integradora lo es en la medida en que considera factible resolver las controversias tanto por el aspecto de la lógica formal como de la lógica argumentativa. Sin embargo, existen ciertos límites a la justificación deductiva toda vez que ésta no sirve para resolver los denominados casos difíciles. Estos últimos son aquellos que presentan algún tipo de problema, ya sea de interpretación, de relevancia, de prueba o de calificación.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*. Buenos Aires, Planeta de Agostini, 1993, pp. 146-150 y, en general, todo el capítulo cuarto de "Los casos difíciles".

<sup>17</sup> ATIENZA, Manuel, op. cit pp. 133-135.

<sup>18</sup> Los problemas de interpretación existen cuando conocemos la norma aplicable, sin embargo existen diversas interpretaciones de la norma en cuestión (por ejemplo el artículo 133 constitucional del cual se puede desprender la interpretación a favor del control difuso de la constitución como plantea Jaime Cárdenas Gracia o puede ser considerado como un "elemento dislocador del sistema" como lo señaló Felipe Tena Ramírez. Por otra parte, hay problemas de relevancia cuando existe duda si la norma en cuestión existe (ausencia de precedentes). Los problemas de prueba se refieren a la premisa menor, esto es, al hecho en el cual se encuentra ausente una prueba fehaciente y, por tanto, se arriba a las conclusiones por medio de un test de coherencia (la sentencia que condena a Raúl Salinas de Gortari, por ejemplo, se basa en un test de coherencia ante la ausencia de una prueba contundente). Finalmente, los problemas de calificación surgen cuando no existe duda sobre los hechos, pero no es claro si tal hecho pueda subsumirse en el supuesto normativo.



Ante estos casos, la validez deductiva resulta inoperante y, consecuentemente, la decisión debe justificarse mediante otros elementos. Para el autor, una decisión justificada en un caso difícil implica cumplir el requisito de universalidad, así como los requisitos de consistencia y coherencia (normativa y narrativa) relacionados con el sistema jurídico y, finalmente, con el principio consecuencialista, que significa que tenga relación con el mundo. En esto existe una diferencia importante entre Toulmin y MacCormick, mientras en el primero la corrección de los argumentos se obtiene de la presencia de cada uno de los elementos integrantes del sistema (es autopoyética), en MacCormick se trata de una teoría heteropoyética que obtiene su validez tanto de elementos internos (coherencia y consistencia) como externos (requisito consecuencialista). A continuación se exponen cada uno de los requisitos del autor en comentario.

El requisito de universalidad exige que para justificar una decisión normativa se cuente al menos con una premisa que sea la expresión de una norma general o de un principio. Se trata de sostener una hipótesis general de tipo lógico que sirva para explicar los casos particulares (similar a la garantía de Toulmin)<sup>19</sup>. El objetivo de la universalidad es lograr la imparcialidad, esto es, que si un caso fue resuelto en un determinado sentido, por una simple regla de justicia formal los casos idénticos sean resueltos en el mismo sentido.

Por otro lado, existen dos principios que explican cómo las decisiones jurídicas deben tener sentido con el sistema jurídico. Dichos principios son el de consistencia y el de coherencia, tanto en su aspecto normativo como narrativo. Ambos tratan de justificar la elección de la norma general en el requisito de universalidad.

El principio de consistencia se refiere a que las premisas normativas empleadas no entren en contradicción con normas válidamente establecidas. En otras

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

palabras no se debe vulnerar el Derecho vigente en términos de Ferrajoli, lo cual implica que el juzgador debe ajustarse a los preceptos del ordenamiento jurídico dictados por la autoridad competente y mediante el procedimiento establecido. La duda que aquí surge es qué hacer con los preceptos que, emanados de la autoridad y procedimiento establecidos, son contrarios a los constitucionales. Ferrajoli pugnaría por el control difuso de la constitucionalidad. Sin embargo, MacCormick no es claro al respecto y nos remite a otro tipo de pruebas extrasistémicas, como los argumentos consecuencialistas.

Por otra parte, el principio de coherencia normativa significa que una serie de normas es coherente si puede subsumirse bajo una serie de principios generales o de validez que a su vez son satisfactorios. Son los principios del sistema jurídico. En el ámbito electoral, si el legislador estableciera una norma jurídica que prohibiera a las personas sujetas a proceso el Derecho al voto, sería consistente; sin embargo adolecería de coherencia, toda vez que el hecho de estar sujeto a proceso no tiene en principio relación con el ejercicio del derecho de voto. Sin embargo, la situación cambia cuando señalamos que la Constitución, en su artículo 38, suspende los derechos políticos a quienes se les ha dictado el auto de formal prisión. Por tal motivo, existe una coherencia entre las normas jurídicas que asumimos como un todo con sentido. En este tipo de argumentos la argumentación por principios tiene un papel prioritario, en tanto que éstos juegan un papel doble: son orientadores de la interpretación de la norma y son normas jurídicas en sí.<sup>20</sup> Sobre el particular, MacCormick señala: los principios son normas generales, por tanto explicativas del sistema jurídico y, por otro lado, tienen un valor positivo.

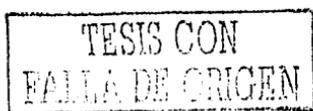
Atienza<sup>21</sup> manifiesta que la coherencia normativa es un mecanismo de justificación "porque presupone la idea de que el Derecho es una empresa racional; porque

---

<sup>19</sup> MacCormick señala como ejemplo que para justificar una decisión d, se requiere una norma general que diga que siempre que se den los supuestos A,B, C deberá tomarse la decisión d. *Ibid*, p. 141.

<sup>20</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dictil. Ley derechos, justicia*, op. cit, capítulo seis.

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 145



está de acuerdo con la noción de universalidad (...) al permitir considerar a las normas (...) como conjuntos dotados de sentido; porque promueve la certeza del derecho, ya que la gente no puede conocer con detalle el ordenamiento jurídico, pero sí sus principios básicos". Sin embargo, sigue siendo como señala Atienza una justificación formalista y relativa (pensemos en el principio de supremacía de la raza aria del régimen nazi). Ante un mismo caso podrían manifestarse dos decisiones coherentes contradictorias entre sí.

Por lo expuesto, se requiere estudiar el concepto de coherencia narrativa, el cual justifica que asumamos una determinada posición en relación con hechos del pasado, por considerar al mundo fenoménico como algo explicable mediante principios racionales. Se trata de hacer referencia a hechos del pasado para probar el caso concreto cuando carecemos de la prueba idónea. Sin embargo, estas posiciones son provisionales.

Finalmente, el argumento consecuencialista señala que los argumentos deben tener relación con el mundo; por consiguiente, la argumentación jurídica debe examinar con cuidado los efectos que va a tener la decisión judicial. Debe considerarse cada uno de los fines del derecho.

	Universalidad	Consistencia	Coherencia normativa	Coherencia narrativa	Consecuencialista
Concepto	Premisa expresión de una norma general o un principio.	Premisas normativas que no entren en contradicción con el sistema jurídico	Principios generales o de validez.	Hechos del pasado	Efectos en el plano fáctico

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Queja en torno al uso de un estandarte de la Virgen de Guadalupe por Vicente Fox	El Consejo General se fundamenta en el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del CFIFE	Para el Consejo General, a pesar de la inconstitucionalidad del precepto, este se debía aplicar.	Principio de legalidad estricta	No se establece un vínculo entre los hechos del pasado y La Constitución.	Fines: principio de estricta legalidad. Efectos: Privilegiar al formalismo, inhibir prácticas de libertad religiosa.
	El voto particular del Consejo Cárdenas se fundamenta en los artículos 1°, 24, 128, 130 y 133 constitucionales.	El Consejo Cárdenas argumentó la inconsistencia del artículo 38.1 inciso q) con los preceptos constitucionales.	Libertad religiosa	Se señala la coherencia de los actos de conformidad con la Carta Magna.	Fines: Principio de libertad religiosa, constitucionalidad Efectos: Privilegiar las libertades.

Para MacCormick, los jueces no gozan de la discrecionalidad, pues están sometidos a los principios de universalidad, consistencia, coherencia y aceptabilidad de las consecuencias. Estos elementos son los que aportan el carácter racional y justificable de la decisión.

#### 4.4 Robert Alexy

Robert Alexy establece la argumentación jurídica como discurso compuesto por el cumplimiento de una serie de reglas; es, por tanto, una teoría procedimental que hace referencia a aspectos normativos (que distinguen entre buenos y malos argumentos), analíticos (que explican la estructura de los argumentos) y descriptivos (que incorporan elementos de tipo empírico). Con base en el pensamiento habermasiano, desarrolla la idea de que el discurso jurídico es un caso especial del discurso práctico general en razón de que se discuten en él cuestiones prácticas. Bajo esta óptica, el discurso práctico general cumple una serie de reglas; lo mismo ocurre con el discurso jurídico. Por consiguiente un argumento jurídico será correcto, si y sólo si se cumple un procedimiento determinado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Alexy vincula al sistema jurídico con la razón práctica mediante modos reales e institucionales. Para tal fin explica tres niveles de conexión: el filosófico, el político y el jurídico<sup>22</sup>.

El primer nivel fundamenta la necesidad de la existencia de un sistema jurídico, así como exigencias en cuanto al contenido y estructura de éste con la argumentación práctica general, toda vez que los argumentos que se producen en la práctica, a pesar del grado de observación, no siempre serán de observancia general. Ello lleva a pensar que los conflictos sociales no pueden ser resueltos sólo con la argumentación práctica, sino que requieren una serie de reglas para exigir su cumplimiento. Hasta aquí se explica la necesidad de la existencia de un sistema jurídico, pero no ocurre lo mismo con los contenidos. Para apoyar su argumento, Alexy menciona que un discurso racional no puede justificar cualquier sistema jurídico sino sólo aquel que llene las expectativas de la razón práctica: los derechos humanos y la institucionalización de procedimientos democráticos. El autor alemán dota de contenidos al procedimiento, lo mismo que hace Ferrajoli al fijar la democracia sustancial: los derechos humanos emergen como límites de lo decidible. Esto es así, toda vez que si nos quedamos sólo con la primera parte del planteamiento de Alexy, la razón práctica podría justificar cualquier sistema jurídico que regulara las conductas sociales, y estaríamos justificando los regímenes nazi o las dictaduras militares de Pinochet o Videla en Sudamérica, lo cual resulta inadmisibles a la luz de los derechos fundamentales.

El segundo nivel de conexión resalta la idea de que un Estado Constitucional de Derecho no basa la producción de derecho sólo en compromisos institucionales, sino también en la argumentación. Sólo de esta forma institución y argumentación (que podemos trasladar al campo del órgano electoral y de su justificación), es decir, legalidad y racionalidad, pueden crear una aceptación racional que legitime al sistema.

---

<sup>22</sup> ALEXY, Robert, Teoría del discurso y derechos humanos, Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho,

En cuanto al tercer nivel, Alexy vincula a la institución con lo discursivo en el nivel jurídico por dos aspectos: respecto al primero de éstos, menciona que ningún sistema jurídico puede ser tan perfecto como para que las normas señalen todos los supuestos de hecho que puedan presentarse. Ésta es la idea de la escuela exegética y de la codificación decimonónica; sin embargo, la historia ha comprobado lo falaz de dicho comentario. El segundo aspecto es que si el sistema jurídico no quiere perder su legitimidad, en cada sentencia pronunciada debe reivindicar la racionalidad de ésta. No basta con fundamentar la decisión, la motivación (que ha sido un aspecto descuidado en el ámbito jurídico mexicano) debe ser racional y susceptible de resistir las críticas internas y externas.

Ahora bien, los argumentos para fundamentar racionalmente las decisiones jurídicas se dividen en cuatro clases: lingüísticos, genéticos, semánticos y práctico-generales.<sup>23</sup> Los primeros tres tipos de argumentos obtienen su fuerza directa o indirectamente del Derecho positivo (se refieren respectivamente al uso del lenguaje, a la voluntad del legislador o a la coherencia del sistema). Son argumentos institucionales, en los términos a los que se ha hecho referencia. Los argumentos práctico-generales obtienen su fuerza de su corrección y buscan que los argumentos sean consecuentes con los efectos de la interpretación (buenos para el plano fáctico) y correctos (justos). Son los argumentos que, aun cuando devienen de los principios constitucionales, se vinculan directamente con la argumentación práctica general. Por tal motivo, para Alexy, los principios son mandatos de optimización y orientan la labor del aplicador jurídico.<sup>24</sup>

Al respecto, para justificar un argumento es necesario cumplir con una serie de pasos. Verbigracia, el artículo 406, fracción VI del Código Penal tipifica como hecho constitutivo de delito la compra y coacción del voto. Este establece que se impondrán de 10 a 100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años a quien solicite

---

Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 1995, p. 52.

<sup>23</sup> ALEXY, Robert, Teoría del discurso y derechos humanos, Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995, p. 54

<sup>24</sup> Ibid, p. 56. También en ALEXY, Robert, Derecho y Razón Práctica, Fontamara, México, 1993, p. 11-15.

votos por paga, dádiva, o promesa de dinero u otra recompensa en las campañas electorales o la jornada electoral. Una justificación interna, según Alexy, deberá dar cuenta de todos los elementos para llegar a la conclusión de que un ciudadano ha cometido este ilícito electoral.

Para ejemplificar lo anterior se describe el esquema siguiente, en donde "T" es un supuesto de hecho (una compra de voto), "O" es el operador deóntico general (debe ser), "R" es un predicado que expresa lo que tiene que hacer el destinatario de la norma, "x" es una variable (un ser humano) y "a" es una constante (un operador fraudulento, digamos Víctor Cervera).

- |                   |  |
|-------------------|--|
| 1 (x) (Tx – Orx)  | Quien (x) compra o coacciona el sentido del voto (T) debe ser procesado y sancionado por delito electoral (ORx)  |
| 2 (x) (V'x – T'x) | Quien (x) obliga a un ciudadano a votar en un sentido determinado alevosamente (V'x), está comprando o coaccionando el voto (T'x)  |
| 3 (x) (P'x – V'x) | Quien se aprovecha de la buena fe de alguien para obligarlo a votar en un sentido determinado actúa alevosamente.  |
| 4 (x) (Sx – M'x)  | Quien aprovechándose de la condición económica del ciudadano le regala una lavadora o 300 pesos para comprometer su voto, se aprovecha de la buena fe de alguien para obligarlo a votar. |
| 5 (Sa)            | Victor Cervera ha obsequiado bienes y dinero a los ciudadanos para obligarlos a votar en un determinado sentido.   |
| 6 (OR a)          | Victor Cervera debe ser procesado y sancionado por la comisión de delito electoral.  |

Este mecanismo opera para la justificación interna, sin embargo, no sólo el sistema pueda darle elementos al juzgador para resolver las controversias que se le plantean. De hecho Alexy sostiene, en una crítica a Dworkin, que en el caso de los espacios vacíos del sistema, que no pueden ser llenados en forma

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

intersubjetivamente obligatoria (quizá con elementos como la jurisprudencia, la analogía), entonces el juez no está vinculado directamente por el sistema jurídico, lo que lo lleva a decidir las controversias mediante fundamentos extrajurídicos<sup>25</sup>. Por tanto, señala Alexy, en estos casos no existe sólo una respuesta correcta, y se tiene que buscar una justificación externa que proviene del cumplimiento de seis grupos de reglas y formas de justificación: interpretación (que prefiere la interpretación histórica, comparativa, sistemática, semántica y teleológica), de argumentación dogmática (encaminadas en lograr la estabilidad y progreso del sistema jurídico, descarga, mejorar la técnica jurídica y la heurística); de argumentación empírica, reglas sobre el uso de los precedentes (citar precedentes y cómo oponerse), de la argumentación práctica general y sobre las formas especiales de los argumentos.

#### 4.5 Consideraciones en torno a MacCormick y Alexy

Tanto los conceptos del *rule of law* británico como del principio de legalidad en que se basan MacCormick y Alexy, respectivamente, tienen un germen común: se trató, en ambos casos, pero en diferentes vías, de detener al absolutismo monárquico. En Inglaterra, por medio de las resoluciones de los jueces; en Francia, mediante el establecimiento de disposiciones generales y abstractas para resolver controversias. Por lo anterior, el factor más importante en el sistema del *common law* fue el juez, en tanto que en el *civil law* el legislador. En el primer caso, de una serie de resoluciones particulares y concretas se establecen disposiciones generales (los precedentes), por lo que la mecánica es inductiva. En el segundo caso, de las disposiciones generales se parte para resolver los casos concretos, es deductivo. MacCormick parte de la resolución de los casos de los jueces para establecer una teoría de la argumentación jurídica que forma parte de una teoría de la argumentación general. Alexy recorre el camino inverso para llegar a la misma conclusión: desde una teoría de la argumentación general introduce elementos jurídicos para establecer una teoría de la argumentación

---

<sup>25</sup> Ibid, p.10.

jurídica aplicable a casos concretos. Para ejemplificar los vínculos y diferencias entre Alexy y MacCormick, se presenta el siguiente cuadro en torno a los principios de legalidad y el *rule of law*.

Tópico	Principio de legalidad	Rule Of Law
Familia	Civil Law	Common Law
País prototipo	Francia	Inglaterra
Método	Deductivo	Inductivo
Poder preponderante	Legislativo	Judicial
Evolución del sistema	Reforma constitucional y legal	Cambio de paradigmas en los precedentes (Obiter Dicta)
Autor	Alexy	McCormick
Vías por autor	Parte de una teoría de la argumentación y le introduce elementos jurídicos para producir una teoría de la argumentación jurídica.	Parte del estudio de los precedentes en Inglaterra y Escocia para establecer una teoría de la argumentación jurídica.
Resultado por autor	Teoría más acabada	Teoría más práctica

## 5. El Tribunal De la Peza

El estudio de la interpretación del Tribunal Electoral debe darse a partir del análisis de sus resoluciones, desde la óptica del pensamiento jurídico de Neil MacCormick al que hemos hecho mención. En efecto, toda sentencia es interpretación jurídica electoral en la medida en que, para resolver las controversias que se le plantean, utiliza el derecho, constitucional y electoral, como instrumento de resolución. Esto significa que adscribe o, en el mejor de los supuestos, comprende (en sentido amplio) el significado a un texto jurídico. Desde el momento en que se presenta un

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

caso ante el Tribunal Electoral, estamos en presencia de un conflicto de interpretación, por lo cual toda la actividad resolutoria será de casos difíciles en los cuales exista más de una solución.

Al respecto, si se considera la facultad que le confiere el texto constitucional de garantizar la constitucionalidad de los actos electorales, la interpretación que realice el Tribunal Electoral será de confrontación de la norma constitucional con la legal. Desde esta óptica, todos los asuntos de los cuales conozca el Tribunal Electoral se encontrarán insertos en la interpretación constitucional.

Como se vio someramente en la evolución histórica considerada en el capítulo primero, el Tribunal Electoral no adquiere esta facultad hasta la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. Por tanto, el análisis de las resoluciones en este punto específico sólo puede versar sobre la última etapa de la evolución histórica del Tribunal Electoral, que es, la más fructífera, por lo cual resulta adecuado profundizar en la interpretación de esta última época. Originalmente, la intención del trabajo era desarrollar en su conjunto las críticas y aciertos de las sentencias del Tribunal Electoral de 1996 a la fecha. No obstante, después de analizar éstas, se consideró pertinente dividir dicha etapa del Tribunal Electoral en dos grandes bloques, denominados en razón del nombre de su Presidente: el primer Tribunal o Tribunal De la Peza, caracterizado por un excesivo –a mi juicio– formalismo; y el segundo Tribunal o Tribunal Ojeste, cuya visión del Derecho ha asumido la posición más garantista.

De la primera subetapa del Tribunal, denominada De la Peza, se consideró conveniente analizar los siguientes casos, los cuales ejemplifican el comentario anterior: las sentencias relativas a la compra y coacción del voto; al exhorto a las autoridades federales, estatales y municipales; al emblema de la coalición Alianza por el Cambio; a los visitantes extranjeros; a la libertad religiosa; y al Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.

Como se planteó en la metodología, la intención es corroborar las sentencias del Tribunal con la teoría de la interpretación de Neil MacCormick en razón del carácter inductivo de esta última que se presta para un análisis de dichas características. Para tal fin, se establecerá el marco normativo en cuestión, se hará un análisis introspectivo de la resolución y, se hará una crítica interna a la sentencia, con base en los planteamientos de MacCormick.

### 5.1 El caso de la comisión de compra y coacción del voto.

El artículo 4°, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala lo siguiente:

*Artículo 4.*

3. *Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.*

Este precepto ha sido uno de los más comentados en la dinámica institucional electoral mexicana. El Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral han manifestado opiniones sobre éste y se han actualizado casos concretos vinculados con el alcance de este numeral.

#### 5.1.1 La polémica de 1997.

El 25 de marzo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó por unanimidad el acuerdo por el que "se integra la Comisión del Consejo General para conocer de los actos que generen presión o coacción a los electores, así como de otras faltas administrativas a petición expresa de los representantes de partidos políticos ante el Consejo General". El acuerdo fue publicado el 3 de abril en el *Diario Oficial de la Federación* y consideraba la creación de una comisión encargada de conocer los actos de coacción y presión a los electores.

En esa ocasión, el Partido Revolucionario Institucional impugnó dicho acuerdo ante el Tribunal Electoral vía recurso de apelación, a este medio de impugnación recayó el número de expediente SUP-RAP-010/97, mismo que fue resuelto por mayoría de votos de la Sala Superior en la sesión del 18 de abril de 1997 en el sentido de revocar el acuerdo del Consejo General.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su informe circunstanciado, señaló que la Comisión del Consejo General, para conocer de los actos que generen presión o coacción a los electores así como otras faltas administrativas, actuaría a nombre del órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas. Por tanto, el Consejo General considero que no se apropió de atribuciones que no le correspondían, ni usurpó atribuciones de la Junta General Ejecutiva, lo que en los términos del Código está facultada para integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas.

La defensa del acto del Consejo General se basó en distinguir entre las expresiones "integrar el expediente", "integración" e "instrucción. Para el Consejo General, la facultad de la Junta General Ejecutiva de integrar el expediente se refería sólo a la acumulación de los elementos correspondientes para el negocio, mientras la del Consejo General es más amplia y podía investigar los actos que generaran presión o coacción entre los electores.

El Tribunal Electoral, al resolver el expediente SUP-RAP-010/97, consideró que la creación de una comisión encargada de vigilar la compra y coacción del voto había transgredido los principios constitucionales de legalidad electoral y seguridad jurídica, por haber revestido del carácter de autoridad a la comisión creada y vulnerar el régimen de autoridad competente y el sistema de distribución competencial electoral y procedimental.

Los resolutivos de la sentencia de marras, consistieron en lo siguiente:

"PRIMERO.- Se desestima la causal de improcedencia del presente recurso de apelación, hecha valer por la autoridad responsable.

SEGUNDO.- Se revoca el acuerdo aprobado en la sesión de veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y siete, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se integra la Comisión de dicho órgano para conocer de los actos que generen presión o coacción a los electores, así como de otras faltas administrativas a petición expresa de los representantes de partidos políticos ante el Consejo General.

TERCERO.- Notifíquese personalmente al recurrente y por oficio a la autoridad responsable. "

En la sentencia de marras, textualmente se aprecia:

"Son substancialmente fundados aquellos agravios mediante los cuales, el partido apelante, en esencia sostiene que la autoridad responsable, al emitir el acuerdo reclamado transgredió los principios constitucionales de legalidad electoral y seguridad jurídica, por cuanto revistió del carácter de autoridad a la Comisión creada mediante el acto impugnado, vulnerando con ello el régimen de autoridad competente, así como el sistema de distribución competencial electoral y procedimental para la aplicación de sanciones, al generar procedimientos y autoridades distintas a las legales y por carecer de facultades procedimentales e investigadoras, extralimitando sus atribuciones."<sup>26</sup>

En la sentencia en comento, el órgano jurisdiccional federal de la materia afirmó:

"De este sistema (el disciplinario) se desprende que las autoridades competentes son la Junta General Ejecutiva, que es la instancia responsable de integrar el expediente por las irregularidades, presuntas infracciones o responsabilidades, una vez que hubiere formulado una queja en contra de los sujetos precisados en el inciso a), es decir, partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y organizaciones de observaciones; en el entendido, de que la integración implica el emplazamiento al presunto responsable

o infractor, la revisión de un plazo para que produzca su contestación y aporte las pruebas, la posibilidad de solicitar información o documentación para la integración del expediente, y la formulación del dictamen correspondiente que debe ser sometido al Consejo General, salvo que se trate de violaciones a las disposiciones jurídicas sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento ..."

En otra parte de la sentencia, el Tribunal refiere que "debe precisarse que el término integrar expedientes a que se refiere la atribución otorgada por la ley a dicha junta, no debe interpretarse conforme a la acepción que de ella se contiene en el Diccionario de la real Academia de la Lengua Española: "Integrar. Formar las partes un todo. Completar uno un todo con las partes que faltaban", sino a la connotación y alcance que a dicho vocablo se le ha dado en el derecho positivo mexicano y que es factible deducir precisamente de algunos ordenamientos y dispositivos legales ..."<sup>27</sup>

"es claro entonces, que el multirreferido vocablo integrar, procesalmente puede asimilarse a substancias, esto es, que indistintamente son indicativos de atribuir a la persona o institución a quien se le otorga la obligación correspondiente, para recibir, recabar y desahogar todos aquellos elementos probatorios que conforme a sus atribuciones le permitan poner en estado de resolución la causa o el expediente correspondiente.<sup>28</sup> A juicio del Tribunal Electoral, el sistema disciplinario en materia electoral impide al Consejo General tramitar procedimientos, en razón de que dicha atribución se otorga a la Junta General Ejecutiva, en términos del artículo 86, párrafo 1, inciso I) del CFIFE. El Tribunal revocó el acuerdo y el Consejo General acató dicha sentencia.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Sentencia SUP-RAP-010/97. 18 de Abril de 1997, Magistrado: Eloy Fuentes Cerda, Srio: Lic. Anastasio Cortés Galindo, p. 55.

<sup>27</sup> P. 69

<sup>28</sup> Sentencia SUP-RAP-010/97. 18 de Abril de 1997, Magistrado: Eloy Fuentes Cerda, Srio: Lic. Anastasio Cortés Galindo, p. 67-70

<sup>29</sup> En la sesión del Consejo General de 25 de abril de 1997, el Consejero Electoral Alonso Lujambio manifestó: "no es está una discusión, señoras y señores, entre buenos y malos, ni entre iletrados y doctos, no es ésta una confrontación aguerrida entre órganos constitucionales. Estamos frente a distintas interpretaciones

Un asunto correlacionado, fue el exhorto para las autoridades federales, estatales y municipales. La sentencia SUP-RAP-010/97 y la posterior tesis de jurisprudencia señalan que el Consejo General, para el ejercicio de una facultad implícita, requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva".<sup>30</sup>

### 5.1.2 El voto particular

El Magistrado Eloy Fuentes Cerda emitió un voto particular en el asunto que nos ocupa considerando infundados los agravios hechos valer por el recurrente. En el voto particular, que forma parte de la sentencia, el Magistrado argumentó:

"Si se toma en consideración que dentro de las atribuciones conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el artículo 80 del Código invocado, está precisamente la de integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre estarán presididas por un consejero electoral, necesariamente arribaremos a la conclusión de que ésta facultad discrecional que tiene dicho órgano para determinar su actuación, es la que sirve de apoyo a la decisión medular contenida en el acuerdo combatido, por lo que no resulta ilegal la integración de la comisión a que se refiere el acto impugnado, pues es la ley y no la voluntad arbitraria o caprichosa del Consejo General, la que autoriza el ejercicio de la facultad discrecional que da sustento al acuerdo apelado ..."<sup>31</sup>

---

de la ley que han sido debatidas, legitimadas y votadas de modo diferenciado por consejeros y magistrados en el seno de sus cuerpos colegiados. Estamos ante una interacción institucional, frente a un proceso de construcción compartida de nuestra práctica institucionalidad política mexicana."

<sup>30</sup> Tesis de jurisprudencia: Instituto Federal Electoral. Para el ejercicio de una facultad implícita, por el Consejo General, requiere de una expresa para lograr la efectividad de ésta.

<sup>31</sup> Voto Particular, p. 2

Para el Magistrado, el agravio relativo a que la Comisión carecía de aptitud legal para solicitar información así como para integrar expedientes cuyo resultado pudiera implicar la privación de derechos, es insuficiente para modificar el acuerdo, en razón de que no se dotó a la Comisión de autoridad alguna. Esto, toda vez que los actos de autoridad son aquellos que se realizan en ejercicio de atribuciones propias de orden público, y por lo tanto están revestidos de imperio y obligatoriedad, caracterizándose por la posibilidades de hacerlos cumplir mediante coacción, lo que no se actualiza en la especie por ser la comisión un órgano simplemente auxiliar del Consejo General.<sup>32</sup>

### 5.1.3 La compra y coacción en el proceso del 2000.

Para el proceso electoral de 1999-2000, el Consejo General del Instituto Federal Electoral volvió a emitir un acuerdo relacionado con el tema. En esta ocasión se trató del "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se promueve la participación libre de los ciudadanos en el proceso electoral del año 2000", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 2000.

El acuerdo de marras, entre otras cosas, señaló que el Consejero Presidente de los Consejos Locales y Distritales presentaría un informe de la tramitación de las quejas o denuncias sobre presuntas irregularidades de las que tuviera conocimiento en las sesiones ordinarias de dichos órganos. Además se instruyó a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica para que diseñara e instrumentara una campaña intensa de difusión en los medios de comunicación impresos y electrónicos, que contribuyera a promover y generar las condiciones para que el sufragio se ejerciera de manera universal, libre, secreta, directa, personal e intransferible y se evitara la compra y coacción del voto. Los mensajes y materiales de la campaña además de ser traducidos a diversos prototipos de materiales impresos y audiovisuales que serán distribuidos a nivel

---

<sup>32</sup> Ibid, pp. 6-7

nacional, se difundirían en los medios de comunicación electrónicos a través de los tiempos oficiales del IFE. El Director Ejecutivo de Capacitación Electoral presentó un informe ante la Comisión de Capacitación Electoral. Finalmente, el Consejero Presidente y El Secretario Ejecutivo del Instituto formalizaron un convenio de colaboración con la PGR y la FEPADE para difundir e impartir un curso de capacitación en materia de delitos electorales.

#### 5.1.4 La opinión internacional.

A pesar de existir disposición legal expresa que prohíbe los actos de presión o coacción del voto, ésta es una de las prácticas comunes que más resistencia han tenido en el sistema político mexicano. Así lo reconoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, que, en su parágrafo 463 relativo a los Temas Pendientes señaló: "es pertinente señalar que, a pesar de los avances logrados, aún existen algunos temas pendientes en la reforma electoral, los cuales son de gran importancia., Entre ellos, cabe mencionar que (...) deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o servicio público"<sup>33</sup>

#### 5.1.5 Crítica interna e integradora

La interpretación del Tribunal tiene inconsistencias. En primer lugar, desde la óptica de la crítica interna, porque un modelo normativo de Derecho que pueda

---

<sup>33</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Organización de Estados Americanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, parágrafo 463. Disponible en la página de internet: [www.oas.org](http://www.oas.org)

considerarse como garantista obtiene su reconocimiento y legitimidad en la medida en que posee mecanismos de invalidación y de reparación idóneos para garantizar la efectividad de los derechos proclamados en la norma. La norma jurídica electoral proclama la libertad del sufragio, y le confiere al Instituto Federal Electoral el carácter de vigilante del cumplimiento de las normas de la materia; sin embargo, estas expresiones legales serían letra muerta si el modelo normativo no reconoce o no establece los mecanismos efectivos de invalidación de actos que vulneren tales principios. En ese sentido, el Acuerdo del Consejo General establecía mecanismos idóneos y legales para conseguir los fines del Instituto y garantizar el cumplimiento de los principios electorales.

En segundo lugar, MacCormick señaló, como se menciona en el presente capítulo, que una decisión jurídica debe contar con los requisitos de universalidad, consistencia, coherencia (normativa y narrativa) y consecuencia. En ese sentido es menester revisar si la sentencia cumple con tales principios.

En relación con el principio de universalidad, la sentencia omite dos reglas de carácter general: la prohibición de los actos de compra y coacción del voto y el fin institucional de vigilar la autenticidad del sufragio. Disposiciones que encuentran su respaldo en los artículos 4 párrafo 3 del CFIPE, así como 69 del citado Código Electoral.

Respecto al principio de consistencia, el Tribunal elabora un análisis en torno a tres sistemas jurídicos que se ocupan de sancionar las conductas irregulares durante el proceso electoral y que refiere como los sistemas disciplinario, de nulidades y penal. En el subsistema disciplinario, se encuentran, a su vez, cinco subsistemas: el primero que comprende a los partidos políticos, observadores electorales, organizaciones de observadores, ciudadanos y agrupaciones políticas nacionales; el segundo integra, a su vez, a los extranjeros, ministros de culto y notarios; el tercero contempla a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, el cuarto incluye a los servidores públicos del Tribunal Electoral y, el

quinto a las autoridades federales, estatales y municipales.<sup>34</sup> En el hace mención, entre otras disposiciones, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley no aplicable por el Instituto Federal Electoral, por cierto.

La sentencia describe que, atendiendo a los artículos 82, párrafo 1, incisos t), w) y z); 85 párrafo 1, inciso l); 264; 269 y 270 a 272 del CFIFE, las autoridades competentes para conocer de las irregularidades son: la Junta General Ejecutiva como integradora del expediente; el Secretario Ejecutivo, como órgano que somete a conocimiento el dictamen correspondiente; y el Consejo General como responsable de conocer el dictamen de la Junta. El análisis es, desde una óptica procedimental, completo y, por tanto, consistente con el resto del ordenamiento procedimental en materia de quejas y faltas administrativas. Por otra parte, es coherente con el principio de legalidad y con los hechos que motivaron el recurso de apelación.

Sin embargo, pese a que la sentencia sí considera los principios de consistencia y de coherencia, no asume como propio el planteamiento del argumento consecuencialista. Esto es, es omisa en cuanto a los efectos de la sentencia. Si tomamos en cuenta la visión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que hace hincapié en la ausencia de mecanismos eficaces para combatir la compra y coacción del sufragio, debemos reconocer que la sentencia no consideró los fines del Derecho Electoral (la tutela de los derechos políticos) ni se dio cuenta de la realidad del país. Una Comisión de Vigilancia de actos de la compra y coacción del voto, podría haber sido un mejor elemento para inhibir tales prácticas. Lo anterior, evidentemente, hubiera repercutido en la legitimidad de las autoridades electorales y en la transparencia del proceso electoral.

---

<sup>34</sup> SUP-RAP-010/97, visible en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

## 5.2 El emblema de la coalición Alianza por el Cambio.

### 5.2.1 La sentencia del Tribunal

Existe un asunto que por la trascendencia en el ámbito político es menester rescatarlo en esta relación de sentencias del Tribunal Electoral: el emblema de la coalición Alianza por el Cambio. El Consejo General aprobó el emblema presentado por la coalición Alianza por el Cambio, que incluía la fotografía de Vicente Fox. Sin embargo, el Tribunal Electoral ordenó suprimir la foto del emblema de la coalición, entre otros argumentos, por considerarlo un elemento inicuo.

En la sentencia SUP-RAP-043/99 y acumulados, el Tribunal Electoral determinó:

*PRIMERO: Se modifica la resolución de diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la cual acogió la solicitud de registro del convenio de la coalición denominada "Alianza por el Cambio" que para postular candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, celebraron los partidos políticos nacionales Acción Nacional y Verde Ecologista de México, para el sólo efecto de que se excluya del emblema de dicha coalición, aprobado en el punto tercero resolutivo, la fotografía de Vicente Fox Quesada, y queden insubsistentes la cláusula cuarta del convenio de coalición y el artículo 5 de sus estatutos, exclusivamente respecto a la inclusión de dicha fotografía en el emblema.*

*SEGUNDO: Los partidos coaligados o la representación de la coalición de referencia, deberán presentar ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación personal de este fallo, la representación gráfica del emblema*

*modificado como consecuencia de la emisión de esta ejecutoria, y dicha autoridad deberá informar de inmediato a este órgano jurisdiccional sobre el cumplimiento que se haya dado al respecto.*

En la sentencia en comento se advierte la siguiente frase del Tribunal:

"Por tanto, el emblema exigido a los partidos políticos, y a las coaliciones debe consistir en la expresión gráfica original formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquiera otra expresión simbólica, que puede incluir o no alguna palabra, leyenda, lema, etcétera, y tiene por objeto caracterizarlos respectivamente, con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales y de cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos.

De esta construcción y de las normas electorales ya destacadas, es preciso resaltar que el objeto claro e indiscutible que se persigue legalmente con el emblema exigido, consiste en caracterizar e identificar a los partidos políticos o a las coaliciones, de tal modo que no puedan ser confundidos con otras de estas organizaciones políticas, es decir, aunque en las definiciones genéricas resulte factible que mediante un emblema se pueda identificar a una parte de un todo, como suele ocurrir en los casos de las marcas, o que en esa generalidad definitoria pudiera considerarse aceptable que con un emblema se identifique individualmente a ciertos miembros de una persona moral, sean sus directivos, afiliados, etcétera, en el ámbito positivo de la legislación electoral federal, el objetivo perseguido con la exigencia del emblema es muy claro y muy concreto, y esta consignado en la ley expresamente, en el sentido de que debe caracterizar y diferenciar al partido o coalición de otros partidos o coaliciones, esto es, la calidad representativa que le es inherente al concepto debe encontrarse necesariamente

en relación con la persona moral, el partido político al que corresponda o con el conjunto de estos a que se coaliga;<sup>35</sup>

Más adelante, la sentencia refuta el contenido del Diccionario Electoral de CAPEL, mismo que señala que los emblemas pueden representar candidatos, bajo el argumento que la bibliografía jurídica no es la fuente de derecho que rige la vida y desarrollo jurídico de este país.

En otra parte de la sentencia, el Tribunal sostiene:

"Si el emblema debe representar e identificar a los partidos políticos y debe ser usado en todas las actividades de éstos, se traduce así en un elemento que influye en es penetración ante la ciudadanía y en la consecución de ese arraigo, cuando su contenido corresponde ininterrumpidamente con el previsto por la legislación; y en cambio, en la medida que contenga dicho emblema elementos para identificar y distinguir a otras personas o cosas, aunque sean los miembros individuales de las organizaciones o los candidatos, se podrá debilitar la imagen, la presencia y el conocimiento en general del partido político y de sus actividades, para trasladarse total o parcialmente al elemento incluido indebidamente en el emblema, con lo cual no se beneficia el sistema de partidos políticos, porque las personas físicas constituyen elementos un tanto cuantitativos en la vida y actividades de los partidos, y éstos son entidades que tienden a la mayor permanencia posible, de manera que su presencia en los emblemas puede implicar una interrupción en la continuidad de la penetración y arraigo de los organismos políticos, y atentar en alguna medida así, contra el régimen constitucional establecido.

La situación no se modifica cuando los partidos políticos deciden coaligarse con otros en alguna elección, sólo que en estos casos, como no puede prevalecer de

---

<sup>35</sup> Sentencia SUP-RAP-038/99, y acumulados 041/99 y 043/99, recurso de apelación interpuesto por los partidos Democracia Social Partido Político Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana y Revolucionario Institucional. Ponente: Leonel Castillo González y Secretario: Arturo Fonseca. Pp. 104-105.

por sí el emblema de un partido político como representativo de todos los coaligados, se requiere lógicamente del establecimiento de modalidades adecuadas para el caso, y es aquí donde la ley, sensible a lo que debe ser y para lo que es el emblema, determinó que se pueden emplear juntos los emblemas de todos los partidos coaligados, dado que con esto se cumple cabalmente con el objetivo de caracterizar e identificar a cada uno de ellos sin confundirlos con otros, pero a la vez poner en conocimiento de la ciudadanía su actuación conjunta para esa elección en el proceso electoral; pero también les do la opción de formar un nuevo emblema único, sin cambiar con esto el contenido que corresponde legalmente a los emblemas partidarios ni el objetivo que con ellos se persigue, por lo que, cuando se adopta esta modalidad para cumplir con los requisitos que se ha deducido de la ley, el emblema debe contener elementos representativos e identificadores de los diversos partidos políticos unidos a la coalición, y no elementos contingentes como son los candidatos elegidos en unidad por dichos partidos, que en sí no representan ni identifican a ninguno de los partidos cuando está en esa posición, ni a todos juntos." <sup>36</sup>

Finalmente, en otra parte de la sentencia, el Tribunal refiere dos aspectos nodales: el principio de legalidad y los elementos de las boletas electorales:

"Si se admitiera a la inclusión de la fotografía se alteraría en la práctica el contenido legal que deben tener las boletas electorales, pues está previsto en la ley cuáles elementos del partido se deben asentar en la boleta y cuáles de los candidatos, al establecer en el artículo 205, apartado 2, incisos b), c) y e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se deben asentar en ellas el color o combinación de colores y el emblema del partido político nacional o el emblema y el color o colores de la coalición, en tanto que de los candidatos sólo se debe incluir el nombre completo, incluyendo apellidos paterno y materno, y el cargo para el que se postulan, de manera que si se considerara válida la inclusión de la fotografía de los candidatos en el emblema, se forzaría al

---

<sup>36</sup> Ibid, pp. 110-112

instituto Federal Electoral a incluir en las boletas electorales un elemento no contemplado para ellas por la ley, como sería la fotografía del candidato, lo cual atendería contra el sistema legal mismo, si se toma en consideración que los requisitos que deben contener las boletas electorales los prevé la ley de manera imperativa y limitativa y no de modo enunciativo y ejemplificativo, por lo que no puede adicionarse ninguno a los expresamente contemplados en la normatividad, además de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como autoridad que es, está regido por el principio de que sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

No obsta para todo lo anterior la circunstancia de que en el artículo 27, apartado 1, inciso a) *in fine*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se señale que el emblema estará exento de alusiones religiosas o raciales, porque con este texto no se proporcionan elementos para deducir que el legislador pretendió abrir a los partidos políticos la posibilidad de ejercer un arbitrio exorbitante en la elaboración de su emblema, y que sólo le impuso como únicas y exclusivas limitantes las prohibiciones de que se incluyeran alusiones religiosas o raciales, dado que si se adoptara esta interpretación se abriría la puerta para considerar válida la posible conculcación de todo el conjunto de normas y principios con que se integra el sistema jurídico electoral federal, siempre y cuando al hacerlo no se incluyera en los emblemas alusiones religiosas o raciales, extremo que no se considera admisible en modo alguno, en razón de que la normatividad electoral es de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, según lo previsto en el artículo 1, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que no se encuentra a disposición de los gobernados o de las autoridades, y por tanto tampoco de los partidos políticos nacionales, ni se puede renunciar a su aplicación, sino que debe respetarse fielmente de manera invariable. Todo lo cual conduce a rechazar esa interpretación simple, más que gramatical, del precepto en comento, para determinar, como resultado de la naturaliza misma de la legislación electoral, que el contenido de un emblema es contrario al principio de

legalidad electoral, siempre que contenga elementos que contravengan alguna disposición o principio jurídico electoral.

En este punto se requiere aclarar que, si bien los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen en principio por la regla aplicable a los gobernados que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido, también es verdad que la calidad de instituciones de orden público que les confiere la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo no prohibido por la legislación, no puedan llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente en razón de ser prioritaria con relación a sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución como instituciones de orden público<sup>37</sup>

### 5.2.2 Incidente de ejecución

La Coalición Alianza por el Cambio, mediante escrito presentado al Consejero Presidente del Consejo General por su representante el 9 de enero de 2000, cumplió sólo literalmente la sentencia del Tribunal y suprimió la imagen del candidato pero conservó su silueta. El IFE, por conducto de su Presidente y en acatamiento a la sentencia del Tribunal Electoral envió la documentación presentada por la Coalición Alianza por el Cambio al TEPJF.

---

<sup>37</sup> Ibid, pp. 113-115

El TEPJF, una vez recibida y analizada la documentación, dio vista de la misma a las partes para que expresaran lo que a su interés conviniera. El Presidente del TEPJF, por su parte, remitió el expediente y la documentación al Magistrado Leonel Castillo González, para la instrucción legal correspondiente y la formulación del proyecto de resolución. El 11 de enero, el PRI y el IFE comparecieron para expresar sus argumentos. El TEPJF, una vez analizada la documentación, resolvió en el incidente de cumplimiento de sentencia, que la misma no se encontraba completamente acatada. En la resolución el TEPJF ordenó a la coalición suprimir la silueta y, en el supuesto de no hacerlo, al Consejo General elaborar un emblema para la coalición.

La argumentación del TEPJF<sup>38</sup>, en el incidente de ejecución de la sentencia, fue la siguiente:

- a) La sentencia declaró inválida la parte de la Cláusula Cuarta del Convenio de Coalición, que menciona que el emblema de la coalición contendría la imagen de Vicente Fox.
- b) Se declaró inválido el artículo 5 de los Estatutos de la coalición, en el mismo punto.
- c) Se consideró que la interpretación del convenio, los partidos se decidieron por la opción de que su emblema se conformará con la suma de los emblemas originales de los partidos, opción que es distinta a formar un emblema "único" de la coalición.
- d) En virtud de que la cláusula cuarta del convenio y el artículo 5 de los estatutos contienen una parte válida, se consideró que dichas disposiciones deberían subsistir con todos sus efectos.
- e) Por lo que los partidos políticos coaligados deberán modificar su emblema para ajustarlo a la ejecutoria.
- f) En virtud de lo anterior, la modificación deberá efectuarse en los términos de la cláusula cuarta del convenio y del artículo 5 de los estatutos, en la parte que permaneció subsistente.

- g) Esto es la única forma de dar cabal cumplimiento a la ejecutoria, es que la coalición presente como emblema la conjugación de los emblemas de los partidos políticos que la conforman y que tienen registrados ante el IFE.
- h) Por consiguiente, atendiendo a la sentencia, al convenio de coalición y a los estatutos de la misma, no resulta factible incorporar elementos adicionales como la silueta de Vicente Fox.
- i) Por tal motivo, resulta procedente tomar medidas pertinentes para lograr el estricto cumplimiento de la sentencia.
- j) Por lo anterior, y en atención a los principios generales de derecho, la coalición tiene una obligación de hacer que consiste, precisamente, en efectuar las modificaciones a su emblema. En estos casos, el juzgador, aplicando el principio general de derecho procesal civil, debe fijar un plazo prudente al obligado para su cumplimiento, analizando la realidad de las circunstancias y, en caso de no cumplirse, la posibilidad de que un tercero que lo ejecute.
- k) En ese tenor, y atendiendo a que había sido fijado un plazo sin cumplirse adecuadamente, que la ejecución es un acto de fácil realización, se brindó un nuevo plazo de 24 horas a la coalición para modificar el emblema o, en su caso, se autorizó al Consejo General del IFE para cumplir con la sentencia, con afectación a las ministraciones presupuestales de los partidos coaligados en forma proporcional.

### 5.2.3 Marco Normativo de las boletas electorales

Para hacer una revisión crítica de la sentencia del Tribunal Electoral, es menester señalar el marco normativo directo de las boletas electorales. El CFIFE establece las siguientes reglas en torno a las boletas electorales. Por principio de cuentas, el artículo 63, párrafo 1 dispone:

"Artículo 63.

---

<sup>35</sup> SUP-RAP-043/99, y acumulados, Incidente sobre inexecución de sentencia, Magistrado: Leonel Castillo González. Secretario: Ángel Ponce Peña. pp. 11 y ss.

1.El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

- e) El emblema y colores que haya adoptado la coalición o, en su caso, la determinación de utilizar los emblemas de los partidos coaligados y en cuál de los lugares que les correspondan debe aparecer en el boleta el emblema único o los emblemas de los partidos.

El artículo 205, párrafo 1 del Código Electoral dispone:

"Artículo 205.

1. Para la emisión del voto del Consejo General del Instituto, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

El párrafo 2 de dicho artículo dispone que:

"2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán: (...)

c) Color o combinación de colores y emblema del partido político nacional o el emblema y el color o colores de la coalición;"

El párrafo 6 prescribe:

"6. En caso de existir coaliciones, el emblema de la coalición o los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos, redistribuyéndose los espacios sobrantes. En todo caso, el emblema de la coalición o los emblemas de los partidos coaligados, sólo aparecerán en el lugar de la boleta que señale el convenio de coalición, siempre y cuando corresponda al de cualquiera de los partidos coaligados."

#### 5.2.4 Opinión de la interpretación del Tribunal

Pese a que se concuerda con algunos de los planteamientos de la sentencia, considero que existen dos situaciones que se podrían debatir. La primera tiene que ver con la interpretación del TEPJF. La base de la interpretación es el criterio gramatical, la sentencia se sustenta en la disyunción "o" que acompaña al artículo 63, párrafo 1, inciso e) del CFIPE, situación jurídicamente correcta pero que sigue siendo una perspectiva gramatical. El otro asunto es el relativo al principio de legalidad que, es de explorado derecho, consiste en que las autoridades sólo

pueden hacer aquello que la ley les permite, en tanto que los particulares aquello que no tienen prohibido por aquella.

#### 5.2.4.1 La interpretación gramatical

El TEPJF refiere que el CFIPE no acuña una definición del concepto de emblema y sólo se limita a manifestar que el emblema no debe contener alusiones religiosas o raciales lo que no significa que sean las únicas prohibiciones. Por otra parte, la exigencia de contar con un emblema está dirigida exclusivamente a los partidos políticos o a las coaliciones, no así a los candidatos, esto en virtud de que la función del emblema es caracterizar a los partidos o las coaliciones. Por tal motivo, existe la posibilidad jurídica de que los partidos coaligados adopten como emblema la suma de los emblemas de los partidos o que adopten uno distinto. Este emblema será el que los hará presentes en las boletas electorales como medio para que todos los interesados queden en condiciones claras de poderlos identificar. El emblema puede servir también para que los electores voten por uno solo de los partidos para efectos de RP. (pp. 99 a 102)

En relación con esta interpretación gramatical, como se ha mencionado líneas arriba, la argumentación del TEPJF versa en torno a la disyunción "o" del artículo 63, párrafo 1 del COFIPE, mismo que establece que el convenio de coalición contendrá en todos los casos el emblema y colores que haya adoptado la coalición o, en su caso, la determinación de utilizar los emblemas de los partidos coaligados. La fuerza de la argumentación se sostiene en esa disyunción. Para el TEPJF, la coalición podría haber adoptado los emblemas de los partidos o, un emblema distinto. Por lo que el elemento de los emblemas más la fotografía no se ajustaba al mandato legal. Creo que válidamente podría sostenerse que la coalición adoptó la segunda opción en virtud de que conjugó sus propios emblemas con la fotografía, en razón de que se trata de un emblema distinto, más aún si consideramos que el emblema tiene como finalidad lograr la identificación del votante con la coalición. Evidentemente, la presencia de la fotografía ayudaría

a los interesados a identificar mejor. Por lo que una interpretación funcional y no gramatical podría considerar como válida al emblema de la coalición.

Por otra parte, el CFIPE no prohíbe el uso de fotografías en los emblemas de las coaliciones. De una lectura objetiva de la ley se desprende que ésta no define lo que debemos entender por emblema, en ese sentido, es menester recurrir a la interpretación del vocablo en sí. Gramaticalmente, por emblema entendemos un elemento que simboliza algo y, en concordancia, una fotografía puede ser parte de un emblema. Esto es así, en razón de que el emblema es un símbolo que crean los partidos y que únicamente tienen los límites que la ley les señala. En ese sentido, la única prohibición que la ley impone a los emblemas es que se abstengan de utilizar alusiones religiosas o raciales lo que no se actualizaba en la especie.

#### 5.2.4.2 Comparativo de interpretaciones

<p>El COFIPE al emplear el vocablo emblema no proporciona mayores elementos para su definición.          El vocablo emblema significa:          Expresión gráfica original formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquiera otra expresión simbólica que puede incluir o no alguna palabra, leyenda, lema, etcétera, y tiene por objeto caracterizarlos representativamente, con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales y de cualquiera especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos. (p. 108)</p>	<p>Cuando los textos normativos contienen vocablos que carecen de significado jurídico per se, debe entenderse que su significado es el común del vocablo.</p> <p>La definición propuesta por el Tribunal deja de lado la definición del Diccionario Electoral de Capel que menciona a las imágenes como parte del emblema y como mecanismo para identificar candidatos. En ese sentido carece de la objetividad necesaria pues únicamente toma los elementos que le convienen.</p>
<p>No es posible comparar los argumentos de CAPEL por tres motivos:          a) La bibliografía jurídica no es la que rige</p>	<p>El Tribunal basa su sentencia en definiciones del vocablo emblema provenientes de la doctrina.</p>

<p>la vida y el desarrollo del país.</p> <p>b) Las posturas de la doctrina solo sirven para conocer y orientar la conciencia de las autoridades.</p> <p>c) Debe atenerse a los fines que emanan del derecho positivo y a la bibliografía solo en lo que armonice con la ley. (a. 110)</p>	<p>El Tribunal Electoral es una autoridad que pudo orientar su conciencia con las posturas del diccionario de Capel. Situación que no ocurrió.</p> <p>El argumento es inatendible toda vez que en el presente caso la ley es omisa al respecto, por lo que no existe bibliografía que armonice con ella.</p>
<p>Incluir la fotografía en la boleta sería inequitativo.</p>	<p>Todos los partidos y coaliciones tuvieron la misma oportunidad legal de incluir fotografías en sus emblemas.</p>
<p>Las coaliciones de partidos políticos no constituyen fusiones temporales de las que surja una nueva persona jurídica distinta a sus integrantes, sino que se trata de la unión de partidos para contender en una elección determinada con candidatos, principios, plataformas, programas de acción y estatutos comunes. (p. 110)</p>	<p>Las coaliciones son, según señala Duverger "Super-partidos"</p> <p>El emblema es uno de los elementos que caracterizan a esa unión de partidos de naturaleza temporal.</p>
<p>El emblema debe representar e identificar a los partidos políticos y debe ser usado en todas las actividades de éstos, se traduce así en un elemento que influye en esa penetración ante la ciudadanía y en la consecución de su arraigo. En la medida que contenga dicho emblema elementos para identificar y distinguir a otras personas o cosas se debilita la imagen del partido y en consecuencia se atenta contra el régimen constitucional establecido. (114-115)</p>	<p>El objeto de una coalición es integrar dos o más partidos en torno a candidaturas comunes. Las coaliciones pueden identificarse con la imagen de un candidato.</p>
<p>Si el emblema tiene la figura de un candidato, se merma la importancia de la participación que les corresponde en la elección a los partidos políticos, al destacar en igualdad de circunstancias, la figura del elemento transitorio que es el candidato, frente al que debe ser el elemento constante que es el partido. (p. 117)</p>	<p>Si fuera cierto que el emblema con la figura del candidato mera la importancia de los partidos políticos entonces el COFIPE no permitiría utilizar emblemas distintos. Sin embargo esto no es así en virtud de que el propio Código faculta a los partidos a crear emblemas distintos a los propios.</p>
<p>Si se admite la fotografía se altera el contenido legal de las boletas. (117)</p>	<p>El contenido legal de la boleta incluye al emblema. La fotografía se contiene en un emblema que la ley permite, por consiguiente, no altera el orden legal.</p>
<p>La inclusión de la fotografía es un acto de</p>	<p>Es falso en virtud de que, en todo caso, la</p>

propaganda electoral. (135)	inclusión del nombre de los candidatos sería propaganda
Dentro de los mecanismos para planificación y programación de la propaganda electoral ha venido cobrando importancia la proyección de la figura o imagen de los candidatos lo que tiene efecto el día de la jornada. Uno de los medios para proyectar la imagen personal es la fotografía por lo que incluir la fotografía en las boletas podría tener efectos de propaganda. (137 y 138)	Es inadmisibles motivar sentencias en situaciones hipotéticas.  Las boletas electorales no son propaganda.
Los efectos propagandísticos se producirían el día de la jornada electoral esto es tres días después de que concluyen las campañas electorales. (p. 138)	La idea de la propaganda electoral es precisamente surtir efectos para que la ciudadanía emita su sufragio el día de la jornada electoral.
La imagen de Fox en la boleta es un acto de propaganda en virtud de que proviene originariamente de un acto de la coalición. (p. 140)	La ley establece como facultad del IFE la impresión de la boleta y los materiales electorales. La propaganda proviene de los partidos políticos. La boleta no es propaganda electoral.
No se advierte que los partidos coaligados al celebrar el convenio en cuestión, hayan querido que esa forma de integración del emblema subsistiera íntegramente por lo que procede mantener subsistente y válida la cláusula de integración del emblema. (p. 145)	La ley establece que los partidos políticos coaligados presentarán un emblema que los represente. Los partidos diseñan libremente el emblema. Su voluntad es la de lograr el registro del emblema en los términos solicitados no una parte de este.
En caso de que la coalición no de cumplimiento a la sentencia, el Consejo General puede ordenar la realización de un emblema.	No existe facultad explícita ni implícita en la ley. El Tribunal ha afirmado que el Consejo General requiere de una facultad explícita para poder ejercer una implícita.  <i>INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA. El inciso z), del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento. Esta facultad implícita requiere la existencia, a su vez, e alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva, por cuanto a que, el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tiene como aspecto</i>

	<p><i>identificadorio, la relación de medio a fin entre una y otra. Si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirma haberlo emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hace efectiva una expresa o explícita, dicho acto carece de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto, entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretende adecuarse.</i></p> <p><i>Sala Superior. S3EL 047/98. Recurso de apelación. SUP-RAP-004/98. Partido Revolucionario Institucional. 18 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Omar Espinoza Hoyo.</i></p>
--	--

#### 5.2.4.3 Mutación conceptual del principio de legalidad

El debate se centra en el segundo aspecto, el relativo al principio de legalidad. El CFIFE no prohíbe el uso de fotografías en las boletas; por consiguiente, su uso es permitido. La Constitución señala que los partidos son entidades de interés público; sin embargo, no por eso deben considerarse como autoridades. Pueden, por tanto, realizar cualquier acto que no se encuentre prohibido por la ley. La ley no prohíbe el uso de fotografías en los emblemas. En ese sentido, la coalición actuó de conformidad con la ley y el IFE no podía bajo ninguna circunstancia limitar el ejercicio de un derecho. Un Estado se justifica si protege los derechos y libertades de los gobernados. Es inconcebible que en un Estado de Derecho se sostengan prohibiciones implícitas a los gobernados, todas deben plasmarse en forma explícita en la ley.

La Constitución refiere que el principio de equidad debe desarrollarse en función de los mandatos de la ley. La ley no impide el uso de fotografías en los emblemas de los partidos políticos o coaliciones. Es equitativo introducir una fotografía en las boletas, en tanto que todos los partidos partieron de las mismas condiciones al tener la posibilidad de modificar sus emblemas o incluir imágenes en éstos. La Alianza por el Cambio ejerció su derecho en igualdad de oportunidades con todos los demás, por lo que es absurdo señalar que su actuación fue inicua.

Por otra parte, la resolución conlleva la necesidad de debatir en torno a la incorporación de la equidad como un principio rector de la actividad electoral. La Constitución señala como principios rectores de la actividad electoral la imparcialidad, objetividad, independencia, certeza y legalidad. La doctrina jurídica mexicana ha extrañado la presencia del principio de equidad al mismo rango que los anteriores.<sup>39</sup>

Finalmente, el derecho a voto pasivo es un derecho fundamental y cuando se interpretan derechos no se debe interpretar restrictivamente, por el contrario, deben maximizarse las libertades básicas.

En cuanto a las teorías de la argumentación jurídica, particularmente la de Neil MacCormick, la sentencia parte de una premisa no general: de la equidad de la contienda electoral. El principio, aunque deseable, no forma parte de los principios rectores de la actividad y sólo opera para el financiamiento en términos del artículo 41 constitucional, fracción II. Además, no existió iniquidad, en virtud de que todas las coaliciones tuvieron la misma oportunidad para incluir fotografías y no existía prohibición alguna en la ley. Podría argumentarse que la transición democrática requiere órganos que basen sus decisiones en interpretaciones de la ley que promuevan el ejercicio de los derechos fundamentales y no limiten el desarrollo de los partidos políticos y de los ciudadanos.

## 5.1 Los visitantes extranjeros.

### 5.1.1 La interpretación del Tribunal

La imposición de sanciones a los visitantes extranjeros, es un asunto que cuando podría considerarse de menor importancia; sin embargo, es trascendente para explicar los problemas inherentes a la interpretación de las sentencias del

---

<sup>39</sup> La posición referida puede encontrarse en el comentario al artículo 41 constitucional de la Constitución Comentada editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Tribunal. Aun cuando la mayor parte de la sentencia es de carácter garantista, es decir, encaminada a proteger los derechos, una parte de ésta obliga a la autoridad electoral a imponer sanciones y procedimientos para los visitantes extranjeros. El problema fundamental en este asunto fue la interpretación que de la sentencia hizo el Instituto Federal Electoral, particularmente la Junta General Ejecutiva, que concibieron la instrucción del Tribunal en forma represiva y establecieron en el proyecto de acuerdo sanciones como la inhabilitación y la amonestación. El proyecto de acuerdo fue rechazado, por la intervención de los Consejeros Electorales, no obstante, queda claro que las sentencias pueden ser interpretadas en un sentido u otro, según la capacidad hermenéutica del aplicador de la norma jurídica.

El Tribunal resolvió, con fecha 6 de diciembre de 1999, el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-021/99 promovido por el Partido Revolucionario Institucional relativo al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecieron las bases y criterios con los que se atendería e informaría a los visitantes extranjeros que acudieran a conocer las modalidades del proceso electoral federal del 2000. En los puntos resolutivos de la sentencia mencionada, el Tribunal ordenó:

"ÚNICO. Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral emita un nuevo acuerdo por el que se establezcan las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral federal del año 2000, debiendo establecer las sanciones administrativas para el caso de infracciones a las normas del acuerdo y a la ley electoral, así como el procedimiento para su imposición".<sup>40</sup>

En la sentencia de marras, el Tribunal sostiene:

"Efectivamente, tal como lo sostiene el partido político actor la Base 9° del Acuerdo que se impugna, solamente establece una consecuencia para el

---

<sup>40</sup> Expediente SUP-RAP-021/99, Recurso de Apelación promovido por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral número CG106/99,

caso de que un visitante extranjero incumpla con las obligaciones que les impone el mismo acuerdo o infrinjan la normatividad a que está sujeta su estancia en el país, que consiste en informarle a la Secretaría de Gobernación sobre dicha irregularidad.

Sin embargo, ni en la propia Base 9°, ni en el Acuerdo en general, se establece que sucederá con la acreditación de visitante extranjero que el Instituto Federal Electoral haya otorgado, cuando dicho visitante haya dejado de cumplir con las obligaciones fijadas en el mismo acuerdo o haya cometido infracciones a las leyes a que está sujeta su estancia en el territorio nacional, pues aún y cuando en la misma Base 9° se señale que se tomarán las medidas conducentes, tal disposición resulta de extrema vaguedad, lo que atenga contra los principios de certeza y seguridad jurídica.<sup>41</sup>

La Ley Electoral no concede atribución alguna al IFE para sancionar a los visitantes extranjeros. Esto es así, debido a que el Título Quinto del Libro Quinto del Código Electoral refiere qué entes se encuentran sujetos a la potestad penalizadora del Instituto Federal Electoral. El artículo 264 menciona a los ciudadanos que ejerzan funciones de observadores electorales. La sanción en este caso es la cancelación e inhabilitación por dos procesos electorales. Por su parte, el artículo 265 establece la facultad penalizadora para los funcionarios electorales; el artículo 266, la facultad penalizadora para los notarios públicos; el 268 se dirige a los ministros de culto; y el 269, a los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

Por su contenido, se ha dejado el artículo 267 para el final:

"Artículo 267.

1. El Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan

---

por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral federal del año 2000.

<sup>41</sup> SUP-RAP-021/99, pp. 30-31

en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la Ley.

2. En el caso de que se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar”.

En los términos en que está redactado el artículo 267, se entiende que es una reglamentación para los extranjeros perniciosos. Sin embargo, la actuación del Instituto Federal Electoral se limita a tres acciones: tomar las medidas conducentes y proceder a informar a la Secretaría de Gobernación o, en caso de que se encuentren fuera del territorio nacional, a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esto es, la actividad del Instituto, incluyendo la toma de medidas conducentes, concluye con la información a las autoridades competentes para sancionar a los extranjeros.

Sin embargo, la sentencia SUP-RAP-021/99 consideró que “al analizar el artículo 267 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (...) (llegó) a la conclusión de que el Instituto Federal Electoral tiene entre sus atribuciones la de conocer de las infracciones en que incurran los extranjeros y que al conocer de las mismas debe de tomar las medidas conducentes, independientemente de la obligación que le impone tal dispositivo de informar ipso facto de la comisión de la conducta ilícita”. A su juicio, las medidas conducentes, para no vulnerar el principio de seguridad jurídica, debían ser operar un procedimiento de sanción.

Posteriormente, la sentencia hace una alusión que se comparte, al manifestar que el acuerdo viola el principio de certeza y la seguridad jurídica, toda vez que no se establece el procedimiento ni los alcances para la imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral. Esto es cierto, sin embargo, el alegato que a continuación se presenta tiene que ver con la idea de que, entre el principio de seguridad jurídica y el de liberalidad, el operador jurídico puede optar por el segundo sin desmerecer al primero y, adicionalmente, un órgano como el Instituto

Federal Electoral no puede imponer sanciones cuando éstas no están previstas en ley.

### 5.3.2 Opinión crítica: un alegato a favor de la interpretación restrictiva en materia punitiva.

El Instituto Federal Electoral no está facultado para sancionar a los visitantes extranjeros. Por otra parte, no debe perderse de vista que las sanciones impuestas (Inhabilitación y cancelación) son las previstas para los observadores electorales, esto es, para los nacionales, no para los extranjeros. No puede aplicarse esta sanción a los visitantes, toda vez que el argumento por analogía, que Perelman ha definido como un argumento con similitud de estructuras, se encuentra prohibido en materia punitiva. Por lo que no era dable resolver el asunto como lo concibió el Instituto.<sup>42</sup>

No obstante, la sentencia SUP-RAP-021/99 del Tribunal Electoral ordena al Consejo General emitir un nuevo acuerdo que contenga sanciones y procedimientos para imponer éstas. Esto es contrario al contenido del artículo 14 constitucional y, fundamentalmente, representa una variación a aquel postulado de que el Consejo General requería facultades explícitas.

Existe otra idea en torno al sentido de la sentencia del Tribunal, que consideraría que el Tribunal Electoral se encuentra en esta ocasión materialmente legislando.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Debe aclararse que el proyecto original presentado por la junta General Ejecutiva pretendía establecer un procedimiento y una serie de sanciones (inhabilitación) a los observadores electorales. En virtud de la intervención de la Consejera Electoral Jacqueline Peschard, fue modificado el proyecto de acuerdo para incorporar como sanción exclusivamente la cancelación del registro. No obstante, el planteamiento que se recoge en el presente alegato pretende ir más allá de la atinada intervención de la Consejera.

<sup>43</sup> No se comparte el sentido de la siguiente tesis que se transcribe, no obstante, para una revisión global de la interpretación en torno a las facultades del órgano jurisdiccional como creativo del derecho, es menester señalar que desde una perspectiva muy clásica, el Poder Judicial Federal ha sostenido que el órgano jurisdiccional no puede llenar lagunas o ausencia de legislación en los siguientes términos: "AUSENCIA DE LEGISLACION Y LAGUNAS DE LA LEY. El Órgano jurisdiccional no puede llenarlas. Es cierto que tratándose de lagunas de la ley, los órganos jurisdiccionales no pueden dejar de resolver el asunto sometido a su potestad, lo que deben hacer interpretando armónicamente el ordenamiento jurídico correspondiente en relación con los principios generales del derecho, la lógica y la razón hasta llegar a cubrir la laguna existente; empero, si no existe ley, no puede exigirse que la justicia federal llene ese vacío, pues de hacerlo, estaría

Sin embargo, no se comparte esta concepción, toda vez que la actividad del juez en un Estado constitucional de Derecho es creativa. Esta creatividad tiene un límite, que es precisamente la interpretación estricta en materia punitiva, por lo que me parece pertinente concentrarme en este aspecto. En ese sentido, el proyecto de acuerdo del Consejo General se excedió en el cumplimiento de la sentencia del Tribunal, por lo siguiente el Tribunal ordenó un procedimiento y sanciones, no establecer sanciones *ad hoc*, ni por analogía, como lo son la amonestación o la inhabilitación de un extranjero situación que pretendió implementar el Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, el artículo 14 constitucional sostiene que nadie puede ser privado de su vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Esto significa que los procedimientos que impongan sanciones deben encontrarse establecidos en normas o, en su caso, la norma debe delegar en un ordenamiento inferior.

En la especie, el CFIPE faculta al Instituto Federal Electoral exclusivamente para hacer del conocimiento de la Secretaría de Gobernación aquellos actos contrarios a la norma cometidos por extranjeros. La sentencia vulnera el principio de legalidad y obliga al Consejo General a ejercer una facultad sin ser competente para hacerlo y sin que exista norma alguna que otorgue dicha competencia. El principio de que las autoridades no pueden imponer sanción alguna que no se encuentre contenida en las normas ha reconocido la doctrina y la interpretación de la Suprema Corte.<sup>44</sup>

---

legislando, lo que en nuestro sistema de derecho está prohibido porque constitucionalmente no se pueden reunir dos poderes en uno.”

<sup>44</sup> *“facultades implícitas y explícitas. Multas. En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la*

**constitución o en alguna ley.** Por una parte, si hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiéndose por implícitas aquellas facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y, aun tratándose de las facultades legislativas del congreso, por ejemplo, que están sólo sucinamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha dicho que si el fin de la ley es legítimo, y si está dentro de los objetivos señalados en la constitución, y los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la constitución, esa ley es constitucional. Pero hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas, y sólo se puede admitir que se ejerciten las facultades expresa y limitativamente otorgadas. Es el caso de las normas que imponen cargas fiscales, reconocido en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y emanado primordialmente de la fracción iv del artículo 31 constitucional, conforme a la cual ningún cobro se puede hacer por la vía económico-coactiva ni aplicarse ninguna otra sanción a un particular, sin acudir a los tribunales previamente establecidos (como excepción a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional), si no está claramente determinado en una ley, sin que las autoridades administrativas puedan ampliarse sus facultades al respecto por razones de interés público, o de conveniencia en el ejercicio de sus facultades, ni por ninguna otra. En el caso de las multas y sanciones administrativas se está, evidentemente en la segunda hipótesis de las examinadas, y las facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las hipótesis en que procede su aplicación, deben estar expresa y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se pueda ampliar ni facultades, ni sanciones, ni hipótesis de infracción, ni por analogía, ni por mayoría de razón, ni porque indebidamente se estime que el que puede lo más debe poder lo menos. Luego, para imponer las sanciones a que restrictivamente se refiere el artículo 23, fracción vi, del reglamento interior de la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos (sin analizar aquí si es el congreso el que debe fijar las facultades de los órganos de autoridad del ejecutivo, o si éste puede por sí y ante sí ampliarlas, otorgarlas o modificarlas), con base en ese precepto sólo tiene facultades el director general de control y vigilancia forestal, sin que pueda asumirlas el secretario del ramo por analogía ni por mayoría de razón, ni por poder lo más, como superior de quien puede lo menos, porque esto violaría el sistema de facultades restringidas para imponer sanciones cobrables por la vía económico-coactiva, o imponibles sin acudir a los tribunales previamente establecidos

Así como la siguientes: "Multas Si las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo." Quinta época Tomo vi, pag. 214. Agente del ministerio público del sexto circuito Tomo xii, pag. 440. Duran carlos m. Tomo xiii Pag. 750 Agente del ministerio público del sexto circuito Tomo xix, pag. 1187. Tellez corona francisco Tomo xviii Pag. 69. Gonzalez eusebio "

"Infracciones. Sanciones impuestas por autoridades administrativas. Fundamentacion Si bien, conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la constitución." Quinta época: Amparo en revisión 529/21. Rogelio gómez y hno. 20 de julio de 1927. Unanimidad de ocho votos. Amparo en revisión 4677/28. Alba valenzuela ezequiel. 10 de septiembre de 1930. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 2689/31. Tiburcio felipe. 3 de enero de 1933. Cinco votos.

Amparo en revisión 2054/34. Gómez federico. 7 de diciembre de 1934. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 573/33. Suárez petra. 15 de mayo de 1935. Unanimidad de cuatro votos.

Nota: En los apéndices 1917-1954 y 1917-1965, aparece con el rubro: "autoridades administrativas." Quinta época, segunda sala, apéndice de 1995, tomo iii, parte scjn, tesis 86, página 6".

Por otra parte, el citado numeral constitucional dispone que en materia punitiva queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón ley alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. La sentencia y el acuerdo son claras afrontas al principio de legalidad.<sup>45</sup>

Además, siguiendo a MacCormick, desde una óptica de la consistencia del sistema jurídico, esta sentencia y el posterior acuerdo del Instituto Federal Electoral no consideran los mandatos supralegales e infraconstitucionales, esto es, los tratados internacionales signados por México, particularmente los relativos a la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en términos de la Convención Americana de Derechos Humanos resulta aplicable la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, la cual precisa que los actos normativos mediante los cuales se pretenda restringir un derecho fundamental deben estar plasmados en ley, entendiendo por ésta a los actos normativos enderezados al bien común emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial había sostenido que las facultades implícitas de un órgano dependen de la existencia de una facultad explícita. Así lo resolvió en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-010/97. ¿Debemos entender esto como un *obiter dictum* que privilegie el ejercicio de facultades implícitas?

---

<sup>45</sup> *Nulla pena sine lege. La imposición de penas sin ninguna base legal, por no existir disposición alguna que castigue el acto por el cual se imponen, o sin que el acto que les da origen este exactamente comprendido en las disposiciones legales que lo castiguen, importa una violación de los artículos 14, 16 y 21 constitucionales.* Tomo vi. Palma medina agosto y coags. Pág. 638. 9 votos. 9 de abril de 1920. Quinta época, pleno, semanario judicial de la federación, tomo vi, página: 638.

*Turismo, fomento al. Multas. Decir que la quejosa está obligada a colaborar con la política nacional de fomento al turismo, y multarla con base en que violó esa obligación por no proporcionar datos relativos al registro nacional de turismo, es una aplicación de una pena a una infracción imprecisamente definida, lo que resulta contrario al artículo 16 constitucional. La sentencia reclamada está identificando dos situaciones diferentes: a) proporcionar datos, y b) colaborar al fomento del turismo. Es posible que los datos sean necesarios para esa colaboración, pero también es posible que no lo sean. Luego se puede decir que la multa, en las condiciones señaladas apoyada en la violación a la fracción ii del artículo 29 de la ley federal de fomento al turismo, carece de la debida fundamentación legal a que se refiere el artículo 16 constitucional, por indefinición de la infracción legal, lo que implica una violación al principio "nulla pena sine lege".*

## 5.4. El Reglamento Interior

### 5.4.1 Antecedentes

El 30 de noviembre de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral autorizó el Acuerdo por el que se aprobó el Reglamento Interior del mencionado organismo público autónomo. Sobre el particular, el 11 de diciembre de 1999 el Partido Revolucionario Institucional impugnó dicho reglamento mediante el recurso de apelación suscrito por el Lic. Luis Farías Mackey, representante suplente del mencionado instituto político. El 10 de febrero de 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió el expediente SUP-RAP-034/99 modificando el acuerdo con la supresión de cuatro artículos del instrumento normativo mencionado, con los siguientes petitorios:

*PRIMERO. Se modifica el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral de treinta de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, por el que se aprueba el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, por los motivos, razones y fundamentos expuestos en el Considerando Segundo de este fallo.*

*SEGUNDO.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cumplimiento de esta resolución deberá emitir un nuevo acuerdo que excluta del citado Reglamento Interior, lo dispuesto en sus artículos 14, párrafo 1, inciso o), 23 y 27, párrafo 1, incisos o) y p), ordenando en su oportunidad la publicación íntegra del modificado acuerdo y Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral en el Diario Oficial de la Federación (p. 51)*

5.4.2 Opinión crítica: la autonomía y la rendición de cuentas. Universalidad y consecuencialismo.

La sentencia SUP-RAP-034/99, dictada por el Tribunal Electoral, relativa al Reglamento Interior del Instituto, es un ejemplo para distinguir entre el Tribunal Ojeto y el Tribunal de la Peza.

Dicha sentencia ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral modificar cuatro preceptos de su Reglamento Interior que se considera no alteran el contenido de las normas electorales y que sí podrían, en circunstancias extremas, ser indispensables para cumplir los fines de la institución. En esos artículos se establecían normas sobre la autonomía institucional, las comisiones predeterminadas para los Consejos Locales y Distritales, la facultad de los Consejos de vigilar la constitucionalidad de los actos de los partidos políticos y la rendición de cuentas. Para este trabajo, resultan de particular importancia el debate de la autonomía institucional y la rendición de cuentas.

#### 5.4.2.1 El debate sobre la autonomía:

La autonomía institucional es uno de los debates más añejos en el IFE. El artículo 14 del Reglamento Interior refería:

*"Artículo 14*

*1. Para contribuir con el ejercicio de las atribuciones que el Código confiere al consejo y el presente reglamento a las comisiones, los consejeros electorales están facultados para (...) o) velar por la autonomía del instituto."*

El Tribunal, en la sentencia en comento, consideró:

*II. En cambio, resulta fundado el agravio aducido por el partido político apelante en relación con lo establecido en el artículo 14, párrafo 1, inciso o), del Reglamento interior que impugna, toda vez que, rebasando el texto de la ley y distinguiendo en donde la propia ley no lo hace, se otorga como una facultad específica de los consejeros electorales la de velar por la autonomía del Instituto.*

*En primer lugar, es de observar que la responsabilidad de salvaguardar la autonomía constitucionalmente otorgada al Instituto Federal Electoral, a través del artículo 41, fracción III, de la Ley fundamental, en tanto organismo público autónomo, está encomendada legalmente, en su calidad de órgano central y superior de dirección, al Consejo General del Instituto*

*Federal Electoral, que es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, según se desprende del artículo 73, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del cual forman parte los consejeros electorales a quienes, a través del reglamento impugnado y de manera aislada, se les otorga individualmente tal atribución, según lo previsto en el artículo 74, párrafo 1, del propio ordenamiento legal. En tal sentido, dicha responsabilidad está encomendada legalmente al cuerpo colegiado de dirección con máxima jerarquía en el Instituto, y no de manera individual y distintiva a algunos de sus integrantes, quienes de suyo están obligados, como todo servidor público, a la debida observancia de la Constitución y de las leyes que de ella emanen, según lo establecido en el Título Cuarto y artículo 128 de la Constitución federal, así como en el artículo 125 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo la autonomía del Instituto, precisamente, una previsión de orden constitucional.*

*En tal virtud, conceder específicamente esta facultad a los consejeros electorales del Instituto, excluyendo de manera notoria e injustificada a otros consejeros o miembros del Consejo General –pues de la lectura del artículo 15 del propio Reglamento Interior, no se observa que a los consejeros del Poder Legislativo ni a los representantes de los partidos políticos se les otorgue la misma atribución-, resulta notoriamente contradictorio con lo establecido en la ley de la materia, pues más allá de una aparente duplicidad de atribuciones con el Consejo General –por sí misma incorrecta e ilegal -, conllevaría a concluir que a efecto de hacer cumplir dicha facultad, los consejeros electorales podrían ejercer otras atribuciones, aumentando injustificada e ilegalmente su esfera jurídica de facultades. Situación distinta si, el velar por la autonomía del Instituto, se hubiese establecido no como una facultad, sino como una obligación, pues en este caso sólo implicaría la confirmación de lo preceptuado en la Constitución y en la ley de la materia.*

*Al respecto, cabe precisar la confusión en que incurre la autoridad responsable al señalar que al establecer el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, en su artículo 77, párrafo 2, que el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo desempeñarán su función con autonomía y probidad, se desprende como consecuencia la disposición reglamentaria que se analiza, siendo que se trata de situaciones distintas, pues una cosa es que un servidor público deba desempeñar su función con autonomía, y otra diferente, el que se arroge la custodia de la autonomía institucional de un organismo público (p. 45-46)<sup>46</sup>*

---

<sup>46</sup> SUP-RAP-034/99, 10 de febrero de 2000. actor: PRI, en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Reglamento Interior del IFE, Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez, Secretario: Hugo Domínguez Balboa.

Al respecto, cabe hacer las siguientes precisiones:

- 1) El Tribunal sostiene que velar por la autonomía del Instituto no es una facultad sino una obligación, que implicaría la confirmación de lo dispuesto en la Constitución y la ley de la materia.

La interpretación del Tribunal no es del todo correcta. En primer lugar porque la norma reglamentaria en ningún momento establece una facultad para los Consejeros Electorales. Se trata de un mecanismo para hacer operativa la atribución que el Código confiere; así lo refiere el propio artículo cuando establece: "para contribuir al ejercicio de las atribuciones que el Código."

- 2) La sentencia no distingue en forma clara entre atribución, obligación y facultad ni hace un manejo adecuado de tales conceptos jurídicos básicos. El Diccionario Jurídico Mexicano señala, respecto a la atribución de facultades, que "es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines". La facultad puede integrar derechos y obligaciones. En la especie, el velar por la autonomía institucional es una obligación que debe entenderse en el sentido de una diferencia específica de un género común, que son las facultades.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se menciona que "el concepto de facultad jurídica presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica (...) El ejercicio de la facultad puede ser un hecho obligatorio como la facultad del juez para pronunciar sentencias."<sup>47</sup> En la especie, el velar por la autonomía institucional también es un hecho obligatorio que, en los términos descritos, corresponde a los Consejeros Electorales.

Pattaro manifiesta, al estudiar el pensamiento kelseniano, que una forma de distinguir a un ordenamiento estático de uno dinámico es la distinción entre normas de conducta (o de comportamiento) y de competencia. Las normas de conducta son aquellas que prescriben cómo comportarse en tanto que las de competencia establecen quién, cómo y con qué formalidades pueden o deben emanar otras normas. En un ordenamiento dinámico existen ambos tipos de normas. En la especie, el velar por la autonomía institucional es una norma de conducta que se deduce a partir de una norma de competencia: la norma que faculta al Consejo General para emitir reglamentos interiores.

Según Ross,<sup>48</sup> existen tres tipos de normas: primarias, secundarias y de competencia. La norma primaria es la relativa a los particulares que está dirigida a los jueces y considera una sanción. La norma secundaria es dirigida a los ciudadanos. La norma de competencia es del ordenamiento judicial que indica quiénes y en qué condiciones tienen competencia para conocer de las controversias; esto es, quién es el destinatario de la norma primaria.

En el caso concreto existe una norma primaria que establece la autonomía institucional. La norma secundaria no es una norma auténtica; se trata de una regla de prudencia que los ciudadanos que desean evitar sanciones deducen de la norma primaria. La norma secundaria diría hipotéticamente: "No se deben realizar comportamientos dolosos que vulneren la autonomía institucional". Por su parte, la norma de competencia es la que indica quién es el destinatario de la norma primaria, que, en el artículo 73.1, como regla general, señala para el Consejo General, pero que el artículo 77.2 circunscribe a los Consejeros Electorales, que son destinatarios de resolver los conflictos derivados de la norma primaria (la que genera la autonomía institucional) y, por tanto, de velar por el cumplimiento de dicha autonomía.

---

<sup>48</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, voz: Facultades, Porrúa, México, 1995, p. 1407.

Hart ha señalado la existencia de normas que confieren facultades, las cuales no fijan obligaciones ni deberes, ni prescriben formas de conducta.

- 3) La sentencia señala que la responsabilidad de la autonomía está encomendada legalmente al Consejo General del Instituto en forma general, y no de manera individual y distintiva a algunos de sus integrantes. La interpretación del artículo 73.1 que recoge el Tribunal es aislada, puesto que no toma en cuenta los artículos 128 constitucional y 77.2, 125.1 y 171.1 del Código Electoral. La interpretación sistemática de dichos preceptos arroja como resultado la obligación constitucional de los Consejeros Electorales en lo particular de vigilar la autonomía institucional, en virtud de su protesta constitucional, así como la facultad que confiere la norma secundaria para desempeñar sus atribuciones con autonomía. En ese sentido, es falso que la autonomía no corresponda de manera individual a cada uno de los integrantes del Consejo General.
  
- 4) La sentencia invalida el inciso en cuestión, toda vez que no se le otorga la atribución a los demás miembros del Consejo. Existe una razón jurídica para no incluir a los consejeros y representantes de los partidos políticos. El artículo 77.2 del Código de la materia establece que los consejeros electorales desempeñarán su función con autonomía y probidad. Esta norma no involucra a los consejeros del Poder Legislativo ni a los representantes mencionados. Por otra parte, también ellos están obligados a acatar la autonomía institucional en términos del artículo 41 constitucional. En resumen: no se otorga la atribución a los demás miembros del Consejo, en virtud de que no existe norma legal para ellos que pueda desarrollarse y, por tanto, su defensa de la autonomía se funda directa y exclusivamente en la Constitución.

---

<sup>45</sup> PATTARO, Enrico, Elementos de teoría del derecho, Debate, Madrid, 1986, p. 40.

- 5) La sentencia refiere que el inciso establece la duplicación de atribuciones con el Consejo General, lo que es incorrecto e ilegal. Al respecto, el Tribunal no menciona argumento alguno para justificar sus epítetos "incorrecto" e "ilegal". Además, la lectura del Tribunal se base sólo en un precepto: el 73.1, al que se ha hecho referencia; por consiguiente, no es una interpretación sistemática como la que ordena el CFIPE.
- 6) En la sentencia se manifiesta que los consejeros electorales podrían ejercer otras atribuciones, aumentando injustificada e ilegalmente su esfera jurídica de facultades. Cabe señalar que el Reglamento Interior no establece atribuciones adicionales a los Consejeros Electorales. Por el contrario, el mismo encabezado del artículo menciona que las acciones reglamentarias de los Consejeros Electorales son para ejercer adecuadamente sus atribuciones legales. No se aumenta su esfera jurídica de facultades, en virtud de que es la propia Constitución y la ley las que establecen la atribución.

#### 5.4.2.2 Rendición de cuentas

El Reglamento prescribía:

*"Artículo 27*

*1. Para el cumplimiento de las atribuciones que el código les confiere, corresponde a los consejeros electorales de los consejos locales (...)*

*p) "recibir el informe de ejercicio del presupuesto de la junta local."*

El Tribunal sostiene en la sentencia de marras:

"En otro aspecto, es correcta la apreciación del apelante al señalar que el artículo 27, párrafo 1, inciso p), del Reglamento impugnado, otorga sin base legal alguna a los consejeros electorales de los Consejos Locales, la atribución de recibir el informe del ejercicio del presupuesto de la Junta Local, toda vez que se propiciaría un notorio exceso de facultades a los consejeros electorales, sobre funciones que por ley no les corresponden.

"En efecto, de la consulta a lo dispuesto en los artículos 82, párrafo 1, inciso z); y 97, párrafo 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, se desprende con precisión que corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral recibir, por conducto del Secretario Ejecutivo, el informe anual del ejercicio presupuestal del Instituto, que presente la Dirección Ejecutiva de Administración, por lo que la disposición reglamentaria impugnada contraviene la facultad legalmente otorgada al órgano superior de dirección del Instituto, sin que dicho código prevea competencia o atribución alguna de naturaleza presupuestal a favor de los consejeros electorales locales ni de los correspondientes Consejos Locales."

De la transcripción anterior se desprende que los argumentos del Tribunal son los siguientes:

- a) No existe base legal alguna para que los consejeros electorales de los Consejos Locales reciban el informe del ejercicio del presupuesto de la Junta Local.
- b) La atribución presupuestal corresponde al Consejo General.

Sobre estas apreciaciones se pueden hacer dos clases de comentarios: el primero, sobre la posible incorrección de los argumentos del Tribunal; el segundo, sobre el alcance de ésta. La interpretación del Tribunal podría considerarse incorrecta por las siguientes consideraciones:

- El artículo 105.1 a) faculta a los consejeros electorales distritales a vigilar la observancia del Código y de las resoluciones de las autoridades electorales. En ese sentido, la aprobación presupuestal y las normas de racionalidad y austeridad del Instituto son resoluciones de autoridades electorales que los consejeros electorales locales están obligados a vigilar.
- El artículo 105.1 I) señala como atribución de los Consejos Locales el vigilar las actividades de la Junta Local Ejecutiva, entre las cuales se encuentran las del ejercicio presupuestal.

- El artículo 69.3 del CFIPE establece la desconcentración como base de la organización del Instituto, de tal suerte que la desconcentración implica la asunción de funciones por parte de los órganos de dirección a nivel delegacional y subdelegacional, entre ellas, la de vigilar la administración de los recursos.

Respecto a los argumentos sobre el alcance o consecuencias de la sentencia en términos de MacCormick, cabe señalar lo siguiente:

- La sentencia suprime la facultad de recibir el informe sobre el ejercicio del presupuesto. Si se efectúa una interpretación sistemática de las disposiciones que menciona el Tribunal se entiende por informe sobre el ejercicio del presupuesto la elaboración de un documento que contenga la descripción pormenorizada del gasto anual y su relación con las metas programadas al inicio del ejercicio. Esto es, suprime la obligación de elaborar el informe y presentarlo a consideración del Consejo; no inhibe la solicitud de información de los Consejeros Electorales en cualquier materia, incluyendo la presupuestal.
- Los consejeros electorales locales, vía artículo 105.1 a) y l), están facultados para vigilar las actividades de la Junta Local durante el proceso electoral, una de las cuales es la administrativa. Por tanto, mantienen la facultad legal de solicitar información.
- El artículo 1.1 del CFIPE establece que las disposiciones son de orden público, en consecuencia no pueden considerarse como sujetas a transacciones por los particulares. Por tanto, la sentencia no puede estar por encima de la ley que prescribe la facultad de vigilar las actividades de la Junta.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Existen otras disposiciones en la normatividad institucional relacionadas con la solicitud de información. El artículo 18 del Reglamento Interior señala: *Para el cumplimiento de las atribuciones que el código les confiere, corresponde a los consejos locales: (...) b) solicitar y recibir oportunamente, de las juntas locales y distritales, la información necesaria para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones;*

Por consiguiente, los consejeros electorales tienen la facultad de solicitar la información que requieran a la Junta Local, incluyendo la del ámbito presupuestal, y las áreas ejecutivas deben proporcionarla oportunamente.

## 5.5. La libertad religiosa

### 5.5.1 Precedentes

La libertad religiosa fue un tema que tuvo un lugar destacado dentro de las controversias en el proceso electoral de 2000. Destacables las quejas promovidas por el Partido Acción Nacional en contra del Partido Revolucionario Institucional por el acto de devoción de Roberto Campa Cifrián, precandidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal de este último instituto político, ante una imagen del Niño Pa, en Xochimilco. También se debatió en torno a la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional por el uso de un estandarte de la Virgen de Guadalupe por Vicente Fox Quezada, entonces candidato a la Presidencia de la República por la coalición Alianza por el Cambio (el acto fue previo a la conformación de la coalición).<sup>50</sup>

---

En segundo lugar, el Reglamento Interior señala expresamente una facultad para conocer del presupuesto de la Junta, la contenida en el artículo 18, inciso m) que a la letra dice: “m) conocer el presupuesto con que cuenta el consejo local”. Por su parte el artículo 23, párrafo 1 del citado Reglamento Interior expresa: *Para el cumplimiento de sus tareas, el presidente del consejo local, el vocal secretario, la junta local, las vocalías ejecutivas respectivas, las coordinaciones, las comisiones locales y distritales de vigilancia, colaboraran con las comisiones y les proporcionaran la información que les sea solicitada en los términos del código, del presente reglamento y demás disposiciones aprobadas por el consejo local.* Finalmente, el Reglamento Interior también establece los flujos de información al Interior del Instituto: Artículo 76 I. *La información institucional, que no se difunda en la red nacional de informática, será proporcionada por los funcionarios del instituto de conformidad con las reglas siguientes: (...) c) los órganos de dirección delegacionales y subdelegacionales, o cualquiera de sus integrantes, podrán solicitar información a todos los órganos ejecutivos y de vigilancia correspondientes a su demarcación territorial, así como a los órganos de dirección de rango inferior.*

<sup>50</sup> Sobre el particular, se encuentra el voto particular del Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia en relación con los proyectos de resolución de las quejas JGE/QPRI/015/99 y JGE/QPAN/016/99 en materia religiosa, pronunciado en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 16 de noviembre de

El caso de Roberto Campa Cifrián llegó al Tribunal Electoral en el expediente SUP-RAP-032/99 resuelto por la Sala Superior el 22 de diciembre de 1999, en el cual se revocó la resolución el 30 de noviembre de ese mismo año dictada por el Consejo General al expediente JGE/QPAN/CG/016/99.<sup>51</sup> En la sentencia de marras, el Tribunal señala que:

"El hecho de que el entonces precandidato, se persignara ante una imagen religiosa, se persignara ante una imagen (...) en este caso religiosa, indiscutiblemente debe conceptuarse como un acto de fe, si acaso, de veneración de la imagen, desplegado en función a la necesidad u obligación impuesta como norma de carácter religiosa, para quienes, se repite, profesan la religión; proceder que, se insiste, no debe ser objeto de reproche, al margen de realizarse privada o públicamente, por constituir un acto volitivo de la persona, que denota su preferencia por cierta religión.

"Antes bien, debe conceptuarse como una acción desplegada en ejercicio del derecho consagrado por el artículo 24 constitucional, elevado a la categoría de garantía individual, de que toda persona es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta pensadas por la ley; sin que sea el caso de que al desplegar ese acto, que bien puede considerar obligatorio, instintivo o incluso realizado conscientemente, contravenga alguna norma de derecho positivo, porque no existen, al menos en el caso a estudio, razones por las que pueda legalmente estimarse se hiciera como parte de la propaganda."

El asunto SUP-RAP-011/2000 es un recurso de apelación promovido por la organización política UNO, Agrupación Política Nacional, en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral que lo sancionaba por actos que se consideraron como infracciones al CFIPE. Dicho recurso de apelación fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral el 10 de mayo de 2000, con el siguiente resolutivo:<sup>52</sup>

*ÚNICO. Se confirma la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral de fecha veintinueve de febrero pasado entorno a la sanción impuesta a*

---

1999. CARDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS Alan y NIETO, Santiago, Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, México, UNAM, 2000, pp. 167-205.

<sup>51</sup> Sentencia presentada por la ponencia de la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Secretario: Roberto Ruiz Martínez.

<sup>52</sup> La sentencia fue elaborada por la ponencia del entonces Magistrado Presidente José Luis de la Peza,

*la Organización Política UNO, Agrupación Política Nacional, por hechos que se consideraron constituyeron infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (p. 134)*

### 5.5.2 La interpretación del Tribunal Electoral en materia religiosa.

En la sentencia, el Tribunal Electoral refiere:

*"... el inciso q), fracción primera del artículo 38, en relación al artículo 34, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene su origen en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, de 19 de septiembre de 1916 que en su artículo 43 mencionó, por primera vez, la prohibición de que los partidos políticos utilizaran alguna denominación religiosa, prohibición que fue reiterada en el artículo 60 de la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917." (p. 74) "En consecuencia, deben sopesarse las sucesivas reformas a la legislación federal electoral de este siglo, que en todo caso buscaron la consagración y regulación a detalle del mencionado principio histórico en las relaciones de los partidos políticos, a efecto de que éstos no pudiesen, en ningún momento, aprovecharse en su beneficio de la fe de un pueblo.*

*Dicho propósito fue perfeccionado en el año de 1993, al agregarse la fracción en estudio al párrafo 1 del artículo 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, en la que se aprecia diáfana la voluntad del legislador de perfeccionar el principio histórico de superación entre las iglesias y el Estado, vivo desde su germen, por vía de la prohibición mencionada primero a los partidos políticos y, con las reformas de noviembre de 1996, a las agrupaciones políticas, organizaciones ciudadanas que en un futuro eventualmente pueden conformar los gobiernos del Estado. (p. 75)"*

En otra parte de la sentencia se aprecia:

*Igualmente, por vía de esa fracción, asegura el Estado que ninguna fuerza política puede coaccionar moral o espiritualmente a ningún ciudadano a efecto de que se afilie o voté por ella, con lo cual se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral" (p. 76)*

*"... el concepto de Estado laico ha variado con el tiempo ... el laicismo implica actualmente, por definición, neutralidad, imparcialidad, no valoración, positiva o negativa de lo religioso en cuanto tal ..." (p. 76)*

*"Por otro lado, de una sana interpretación constitucional, ya efecto de conseguir una adecuada actualización de los efectos deseados por el constituyente, debe considerarse que los principios inspiradores del artículo*

130 constitucional, no son tan sólo los explícitamente enumerados, sino, en general, todo el conjunto de bases normativas intrínsecas que justifican en lo conducente al sistema jurídico, y que permiten su pleno y adecuado funcionamiento" (p. 77)

Entre los principios que implícitamente se desprenden del artículo 130 constitucional se encuentra aquel referente a que dada su especial naturaleza, y la influencia que tienen los principios religiosos sobre la comunidad, y toda vez de lo delicados que es la participación política y electoral, los institutos políticos se abstengan de utilizarlos, a efecto de conservar la independencia de criterio y racionalidad en cualquier aspecto de la vida política del estado ..." (p. 78).

"Al excluir a las agrupaciones y partidos políticos de la participación en cuestiones religiosas, lo único que se está haciendo es conseguir que el elector participe en política racional y autónomamente decidiendo su voto con base en las propuestas y plataformas de los candidatos, no en cuestiones subjetivas y dogmáticas, como son los principios religiosos" (p. 79)

"la libertad religiosa y la de culto es una garantía fundamental de todos los seres humanos, para su ejercicio en lo individual ... las personas morales, de suyo, no son sujetos activos del derecho a la libertad religiosa y la de culto en toda su amplia manifestación (aunque, por excepción y dada su especial naturaleza, existan personas morales, como las asociaciones religiosas). (p. 82)

Por otra parte, por vía de la norma en comento no sólo no se vulnera el principio democrático que se hace valer, sino que, por el contrario se perfecciona, puesto que permite la participación libre, consciente y racional de los ciudadanos en el proceso electoral, y permite la consecución final del principio histórico de separación entre las iglesias y el Estado Mexicano" (p. 84)

En consecuencia resulta evidente que la mencionada Organización Política UNO, Agrupación Política Nacional al transgredir dicho orden por vía de la publicación en estudio, no ejerció su garantía de libre expresión constitucionalmente determinada, sino que por el contrario violentó clara y llanamente el orden jurídico ..." (p. 85)

Las declaraciones Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia fundadas en la religión o en las convicciones no han sido ratificadas por la Cámara de Senadores. ... las declaraciones son manifestaciones que respecto de cierto rema emite un grupo de estados u organismo internacional en lo unilateral, sin embargo no existe la aceptación del Estado mexicano por lo que no son ratificadas por el Senado (pp. 89-90)

*Como es evidente, la libertad religiosa y la de culto en el llamado Pacto de San José se encuentra limitada por ámbito personal de validez: en su texto sólo se garantizan los derechos de las personas, entendiéndose por tales a los seres humanos. (p. 92)*

*" de la lectura ... de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en su artículo segundo, se refiere a los derechos de libertad religiosa y de culto público, que, como se sostuvo anteriormente, se refieren en exclusiva a relaciones entre el ser humano y el Estado, sin que las agrupaciones políticas nacionales se encuentren dentro del ámbito personal de validez de la norma" (p. 93)*

*Tampoco es aplicable el criterio que la actora pretende dar a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, como ley especial respecto de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que, a su juicio, es la general.*

*Lo anterior, puesto que ambas normas son especiales por su materia, y, en todo caso, es el código mencionado el que debe prevalecer, pues si bien la Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público desarrolla de manera genérica la materia de derechos y libertades religiosas, es el CÓDIGO Federal de instituciones y procedimientos electorales el que reglamenta la creación, derechos, obligaciones y eventual extinción de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales (p. 94)*

*La propaganda se caracteriza por el uso de mensajes emotivos más que objetivos y porque trata de estimular la acción; se dice qué pensar, no enseña a pensar, esto es, la propaganda fuerza a las personas a pensar y hacer cosas del modo que no lo harían si hubieran sido dejadas decidir por sus propios medios" (p. 97)*

El análisis de la sentencia SUP-RAP-011/2000 encuentra su punto más álgido en la interpretación en torno a la constitucionalidad del artículo 38, párrafo 1, inciso q), del CFIPE. En relación con este punto, el Tribunal sostiene los siguientes argumentos:

- Las reformas electorales a lo largo del siglo buscaron consagrar el principio de separación Iglesia-Estados. Ese propósito fue perfeccionado con la reforma de 1993.
- El Estado, en virtud de esa disposición, garantiza que ninguna de las fuerzas políticas pueda coaccionar moral o espiritualmente a ningún ciudadano y, por ende la "libertad de conciencia de los ciudadanos

participantes en el proceso electoral y se consigue mantener libre de elementos religiosos." Por consiguiente, no es contrario al texto constitucional sino "plenamente armónico y responde a las características y espíritu de las disposiciones constitucionales en análisis" ( p. 76).

- No es contrario al Estado laico, toda vez que hoy en día la evolución de las ideas ha permitido que el laicismo se entienda como un estado de neutralidad, imparcialidad, no valoración positiva o negativa de lo religioso. (esa es, de acuerdo con el Tribunal, la visión contemporánea del laicismo y cita un documento de 1983) (p. 77).
- Los principios constitucionales en materia de libertad religiosa no son exclusivamente los enumerados por el artículo 130 constitucional, sino todas las bases normativas intrínsecas que justifican al sistema jurídico.
- Lo delicado que puede ser la influencia religiosa en los ámbitos políticos de la comunidad es un principio implícito hipotético que fundamenta el texto constitucional.
- Excluir la participación de los partidos y agrupaciones en cuestiones religiosas consigue que el elector participe en forma racional en los procesos, decidiendo su voto con base en las propuestas y plataformas de los candidatos, no en cuestiones subjetivas y dogmáticas, como son los principios religiosos.
- No se contradice el artículo 24 constitucional, en razón de que la libertad religiosa es un derecho individual, por tanto, la naturaleza de los partidos y agrupaciones políticas no los hace sujetos activos de las libertades antes mencionadas.
- No existe contradicción del artículo 40 constitucional toda vez que no se atenta contra ninguna libertad democrática.
- No existe vulneración al artículo 6° constitucional, en razón de que los límites constitucionales a la libertad de expresión se consideran en la propia carta magna, como lo son el ataque a la moral, los derechos de terceros, la comisión de un delito o la perturbación del orden público. En ese tenor,

violentar el artículo 38, párrafo 1, inciso q), vulnera a su vez el orden público, en razón de que las normas del CFIPE son de orden público.

- No existe vulneración a las declaraciones Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sobre la eliminación de todas las normas de intolerancia fundadas en la religión o en las convicciones, en virtud de que no han sido ratificadas por el Senado de la República.
- No se vulneran la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en razón de que su ámbito de validez se circunscribe a los individuos, no a los entes colectivos.
- El artículo 2 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público no deroga al artículo 38 del CFIPE, en razón de tratarse de disposiciones especiales en sus respectivas materias.
- La propaganda es el uso de mensajes emotivos más que objetivos, “Se dice qué pensar, no enseña a pensar; esto es, la propaganda fuerza a las personas a pensar y hacer cosas del modo que no lo harían si hubieran decidido por su propios medios.

### 5.5.3 Opinión: un alegato a favor de la libertad religiosa.

No se comparte el sentido de esta sentencia, específicamente la forma como se limita el ejercicio de la libertad religiosa. Las consideraciones al respecto son las siguientes:

- Falacias por razones irrelevantes.

Como se mencionó, Toulmin desarrolló el concepto de falacias por razones irrelevantes, mediante el cual explicaba los argumentos incorrectos que se pretenden fundar en razones que no tienen relación directa con la pretensión. En este caso, la sentencia detalla (páginas 73-75) los antecedentes del inciso n) del artículo 38 del CFIPE; sin embargo, la controversia se refiere a la interpretación del inciso q) (la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar

símbolos religiosos), por tanto, resulta irrelevante para el caso en estudio revisar los antecedentes de un precepto que no forma parte del asunto litigioso.

- Relación religión-proceso electoral

De conformidad con la interpretación mencionada, el Estado impide a las fuerzas políticas coaccionar moralmente a los ciudadanos con lo que se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes del proceso electoral y se mantiene a éste libre del fenómeno religioso. En virtud de lo anterior, considera la sentencia, la resolución sancionatoria es absolutamente constitucional.

Resulta, en el mejor de los supuestos, confuso pensar que la asepsia religiosa garantiza la libertad de coacción del proceso electoral; más aún, pretender señalar que la libertad de conciencia se logra manteniendo libre de elementos religiosos la resolución. Por otra parte, una interpretación así no resulta coincidente con el texto constitucional, que señala en forma taxativa los límites a la libertad religiosa, entre los cuales no se considera a los procesos electorales.

- El laicismo

La visión del laicismo que recoge la sentencia en comentario es la segunda concepción que sobre este tópico ha desarrollado la teoría jurídica. Se comparte la apreciación de que el laicismo no significa un jacobinismo anticlerical; no obstante, no se comparte pensar que el laicismo implica una neutralidad toda vez que, a partir de las declaraciones y tratados del derecho internacional humanitario se ha obligado a los estados a tomar una actitud activa en defensa de las libertades, incluyendo la religiosa, por lo que la idea del laicismo neutral se encuentra en la actualidad superada. Por otra parte, la

libertad religiosa es un fenómeno jurídico, por tanto, sujeto a la interpretación y valoración de los aplicadores jurídicos y, consecuentemente, no neutral.

- Los principios constitucionales.

Esta visión de los principios parece reduccionista. Si seguimos el pensamiento de Dworkin o de Zagrebelsky, los principios son aquellas directivas de optimización que orientan la actividad de interpretación y aplicación del derecho. Por consiguiente, se encuentran plasmados en el texto constitucional y no en leyes secundarias (cuya composición se basa en reglas). Por lo anterior, los principios constitucionales no pueden encontrarse en bases intrínsecas, sino que se encuentran explícitos en el ordenamiento jurídico.

- El principio implícito hipotético.

Otro aspecto interesante de la sentencia es la concepción kelseniana que se recoge de la idea de contar con un principio implícito hipotético. La crítica se da en dos aspectos: el primero es en cuanto a la validez de la norma hipotética fundamental. La segunda es que difícilmente, en un estado democrático, un principio hipotético persigue las manifestaciones de una libertad básica.

- La racionalidad electoral y la racionalidad religiosa.

Para el Tribunal, la decisión del voto de los ciudadanos se realiza con base en las propuestas y plataformas de los candidatos. Ajenos al debate deontológico, el ámbito pragmático nos dice que no todas las veces es así. Recordemos que en la misma sentencia el Tribunal señala que la propaganda no ayuda a pensar, sino que nos dice cómo hacerlo. Por tal motivo, resulta incorrecto diferenciar la racionalidad electoral de la racionalidad religiosa; ambas responden tanto a aspectos racionales como afectivos.

- El artículo 24 constitucional.

El artículo 24 establece los límites a la libertad religiosa, siendo éstos la comisión de delitos o faltas penadas por la ley. Como ha sostenido Jaime Cárdenas, esta categoría jurídica se encuentra eliminada de la legislación infra constitucional y, por consiguiente, carece de una norma jurídica que la haga operativa<sup>53</sup>. Por tal motivo, si no se encuentra entre los límites de un derecho fundamental, no podemos considerar el acto como constitucional. El debate que se presenta en este momento es determinar qué ente sería el encargado de decretar la inconstitucionalidad del precepto.

En cuanto a la distinción entre delito y falta, la Constitución en su artículo 24, limita la libertad religiosa en aquellos supuestos que constituyan delitos o faltas penadas por ley. La doctrina ha interpretado dicho precepto en dos sentidos:

- a) La doctrina mexicana ha interpretado el precepto de marras en el sentido de que toda manifestación religiosa es permitida siempre que no constituya un delito. En esos términos, se han unificado los delitos y las faltas penadas por ley en un solo concepto genérico de delitos.
- b) Si la interpretación de la doctrina mexicana parece insuficiente, el artículo 24 se puede interpretar en el sentido de que la limitación constitucional a la libertad de religión tiene dos vertientes: que la conducta constituya delito o falta administrativa.

Bajo esa perspectiva, es menester aclarar qué se entiende como delito y qué es una falta y, finalmente, si estas últimas pueden ser penadas por ley. Por delito se entiende "la acción típicamente antijurídica y culpable" o la "acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de

una pena o sanción criminal" (DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Porrúa). En estos términos, el delito es una conducta que atenta contra la integridad social y que se describe expresamente por la ley.

Los delitos se encuentran considerados en distintas disposiciones; sin embargo, para la materia electoral su fundamento es el título vigesimocuarto del Código Penal.

Por otra parte, existe una clasificación del delito en razón de su gravedad, que lo divide en crimen, delito y falta. En México, la clasificación se reduce a dos: delito, que son las acciones que la ley penal les otorga tal carácter, y falta, que se abandona a la autoridad administrativa por infracciones a los bandos de policía y buen gobierno.

En esos términos, la falta es la "infracción de naturaleza penal o administrativa que por su escasa trascendencia se sanciona levemente"<sup>54</sup> o que la falta tiene la sanción mas leve por tratarse de una infracción a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Al respecto, es menester revisar los delitos y sanciones en que pueden incurrir los partidos políticos y sus candidatos. Si uno revisa el Código Penal encuentra que no es un hecho constitutivo de delito la publicación de folletos con citas morales, ni que los miembros de un partido puedan expresar su libertad de creencias. Por consiguiente, sólo podrían encuadrarse tales conductas en las faltas penadas por ley, de lo que se desprenden dos comentarios:

- a) En el supuesto de que "penada" constituye una variante decimonónica de falta sancionada, debe tomarse en cuenta que la sanción por incurrir en una falta administrativa que, en razón de su levedad, no puede considerarse

---

<sup>53</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime, et al, Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, obra citada, anexo.

<sup>54</sup> PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México.

como delito, debe ser menor de las que considera el Código, que, como hemos visto, no incluye sanción alguna por estas conductas.

- b) En el supuesto de que las faltas traigan aparejadas una pena, el Instituto Federal Electoral no es competente para aplicar pena alguna establecida en la ley. De hacerlo, estaría incurriendo en una violación constitucional grave al no ajustarse al contenido del artículo 21 de la Norma Suprema, que dispone: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial"

Es pertinente recordar qué se entiende por pena. La doctrina la ha definido como el "contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente. En ese sentido es penable aquella conducta que con arreglo a la legislación penal vigente en un territorio dado, amerita una sanción penal. También se ha definido a la pena como "el mal que el juez inflige al delincuente a causa de su delito, para expresar la reprobación social con respecto al acto y al autor";<sup>55</sup> como el "sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia al culpable de una infracción penal" y como "el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico".<sup>56</sup>

El artículo 21 constitucional establece que la imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial; por consiguiente, el IFE, en tanto autoridad administrativa, no puede imponer pena alguna.

El Instituto Federal Electoral no puede determinar si la conducta de algún partido o candidato es un hecho constitutivo de delito. Tal función pertenece al Ministerio Público. La competencia del IFE se limita a las faltas administrativas en que pueden incurrir ciertos sujetos calificados por la ley. En materia religiosa, el procedimiento y las faltas están contenidas en el Código de la

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos Elementales de derecho Penal, Porrúa, p. 318

materia y, en virtud de dicho cuerpo normativo, la actividad del Instituto Federal Electoral se circunscribe a informar a la Secretaría de Gobernación de los casos en que los ministros de culto y las asociaciones religiosas incurran en las infracciones a las que hace mención el artículo 268 del CFIPE, el cual dispone:

1. El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta:

- a) Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley; o
- b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política."

Asimismo, el artículo 404 del CFIPE, establece que "Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto."

- El artículo 40 constitucional.

Por otra parte, podría argumentarse que el artículo 40 constitucional, al establecer el régimen democrático lo hace no en los términos en que fue concebida en un pasado remoto la democracia, como una forma de gobierno, sino como un procedimiento para la toma de decisiones que implica respetar en forma irrestricta los derechos humanos. El dictamen de referencia atenta contra el artículo 40 constitucional, que coloca a la democracia como un principio jurídico constitucional del estado mexicano. Dicho dictamen contradice la democracia, al atentar contra las libertades básicas, situación incompatible con un régimen democrático.

- El artículo 6° constitucional.

En el mismo supuesto que la libertad religiosa, el dictamen vulnera el artículo 6° constitucional, ya que impone limitantes a la libertad de expresión más allá

de las constitucionales. La sentencia refiere que al violar una disposición de orden público, se vulnera el concepto de orden público. Esta interpretación es errónea, toda vez que el concepto de orden público al que se refiere el artículo 6° constitucional se entiende como toda manifestación o exposición encaminada a destruir las instituciones fundamentales del país, así como provocar directa o indirectamente la desobediencia de la ley, o la publicación de noticias falsas capaces de perturbar la paz.<sup>57</sup>

El artículo 3° de la Ley de Imprenta señala los supuestos que actualizan el ataque al orden o a la paz pública:

- 1) Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente que tenga por objeto destruir o ridiculizar las instituciones fundamentales del país o con los que se injuria a la Nación Mexicana, o a las Entidades Políticas que la conforman.
- 2) Toda manifestación que aconseje, excite o provoque al Ejército a la desobediencia, a la rebelión; que se aconseje, provoque o excite directamente al público en general a la anarquía, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia de las leyes o los mandatos legítimos de la autoridad, etcétera.
- 3) La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o de causar el alza o baja de las mercancías.
- 4) Toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad por causal de interés público.

---

<sup>57</sup> Así lo entiende, por lo menos, el artículo 3 de la Ley de Imprenta, a la fecha único documento normativo reglamentario del concepto de orden público en los términos del artículo sexto constitucional.

Ernesto Villanueva<sup>58</sup> sostiene que todas las prohibiciones de la Ley de Imprenta son percepciones extemporáneas y conservadoras. Esto es, ni siquiera en un plano extemporáneo y conservador, se entendería una violación a una norma como la violación al límite de orden público del artículo 6° constitucional.

La mención de que las disposiciones del CFIPE son de orden público significa "que se trata de una ley no susceptible de quedar sujeta a posibles transacciones por parte de los particulares y que los derechos establecidos en ella no son renunciables"<sup>59</sup>

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que orden público "designa al estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad ... En un sentido técnico la dogmática jurídica se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen a una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad ni por los individuos ni por la aplicación de derecho extranjero"<sup>60</sup>

Aunado a lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-006/98<sup>61</sup> señaló que la obediencia del CFIPE no está sujeta a la voluntad de las partes. En esa ocasión el Tribunal Electoral desestimó el argumento esgrimido al manifestar que "las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son de orden público y, en consecuencia, su observancia no puede estar sujeta a la voluntad de los particulares, de tal suerte que la celebración de un contrato privado, no

---

VILLANUEVA, Ernesto, régimen Jurídico de las libertades de expresión e información en México, UNAM, México, 1998, p. 30

<sup>58</sup> VILLANUEVA, Ernesto, Régimen Jurídico de las libertades de expresión e información en México, México, UNAM, pp. 30

<sup>59</sup> ANDRADE, Eduardo, Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, Colección Leyes Comentadas, Harla, México, 1991, p. 224

<sup>60</sup> TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Voz: "Orden público", en Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, 8a. ed., México, 1995, p. 2279

<sup>61</sup> Recurso de Apelación SUP-RAP-006/98. 18 de Marzo de 1998. Promovente: APN Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez, Secretario: Gustavo Aviles Jaimes, pp. 40 y 41.

autoriza a partido nacional o agrupación política nacional alguna a dejar de observar tales disposiciones"

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, orden público significa, en términos de la jurisprudencia, "ORDEN PÚBLICO PARA LA SUSPENSIÓN, es el criterio que informa el concepto de orden público para conceder la suspensión definitiva, debe fundarse en los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, y no en que las mismas son de orden público, ya que todas ellas lo son en alguna medida"

Finalmente, en términos del Parágrafo 64 del comentario al artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, "... una acepción posible de orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios."

Por su parte, el parágrafo 67 del mismo documento menciona: "No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los concepto de "orden público" y "bien común", ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente a poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. (ver artículo 29 de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la convención"

- Las declaraciones de derechos humanos

Las declaraciones de derechos humanos, son documentos normativos que obligan a los estados signantes a su cumplimiento. Por tal motivo, la concepción de la sentencia es errónea al pretender eliminar la normatividad de las declaraciones de derechos humanos, con el pretexto de que no se trata de tratados internacionales.

Esta discusión tiene una larga data en el constitucionalismo occidental. De hecho, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se discutió sobre la aplicación del Proemio de dicha declaración. Afortunadamente hubo quien le concedió fuerza normativa, de lo contrario los derechos fundamentales de libertad, igualdad, resistencia a la opresión y propiedad no se hubieran positivado.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, efectuó la siguiente interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos solicitada por el gobierno de la República de Colombia, en la cual externó que:

"37. la Declaración Americana se basa en la idea de que "la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución" (Considerando tercero). Este derecho americano ha evolucionado desde 1948 hasta hoy y la protección internacional, subsidiaria y complementaria de la nacional, se ha estructurado e integrado con nuevos instrumentos. Como dijo la Corte Internacional de Justicia: "un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tiene lugar" (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, pág. 16 ad 31). Por eso la Corte considera necesario precisar que no es a la luz de lo que en 1948

se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del status jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración."

Por otra parte, la Opinión señala que en términos de los artículos 112 y 150 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Cartagena, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tendrá como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Por lo anterior, prosigue la Corte "41. Estas normas atribuyen a la Comisión Interamericana la competencia de velar por los derechos humanos y estos derechos no son otros que los enunciados y definidos en la Declaración Americana." Es lo que se deduce del artículo 1 del Estatuto de la Comisión, aprobado por la resolución No. 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su Noveno Período Ordinario de Sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. Tal artículo dice:

*1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.*

*2. Para los fines del presente Estatuto, por derechos humanos se entiende:*

*a. los derechos definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los Estados Partes en la misma;*

*b. los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la relación con los demás Estados miembros.*

Por tanto, concluye la Corte "43. Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración

contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.<sup>62</sup>

- Los pactos internacionales.

El artículo 18 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos recalca que existen tres modalidades distintas de ejercer el derecho de religión, a saber: la libertad de formar grupos inspirados en esas creencias, la de cambiar de religión y la de manifestar públicamente sus creencias en relación con un ser supremo.

- La contradicción de normas.

Cuando Bobbio planteó los criterios de resolución de antinomias, de libertad, cronológico, de especialidad y de jerarquía, lo hizo con la finalidad de resolver las contradicciones del ordenamiento jurídico. La sentencia no entiende los mecanismos de resolución de antinomias, particularmente el de especialidad, toda vez que la relación general-especial se da entre las normas, es decir, una norma

---

<sup>62</sup> El párrafo 42 de la Opinión Consultiva menciona que: "42. La Asamblea General de la Organización ha reconocido además, reiteradamente, que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA. Por ejemplo, en la resolución 314 (VII-0/77) del 22 de junio de 1977, encomendó a la Comisión Interamericana la elaboración de un estudio en el que "consigue la obligación de cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre". En la resolución 371 (VIII-0/78) del 1 de julio de 1978, la Asamblea General reafirmó "su compromiso de promover el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" y en la resolución 370 (VIII-0/78) del 1 de julio de 1978, se refirió a los "compromisos internacionales" de respetar los derechos del hombre "reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" por un Estado Miembro de la Organización. En el Preámbulo de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada y suscrita en el Decimoquinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General en Cartagena de Indias (diciembre de 1985), se lee: Reafirmando que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

será general o especial en relación con otra norma. Por tanto, el argumento no desvirtúa que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público sea especial del CFIFE en el tema del ejercicio de derechos electorales y religiosos.

- La propaganda.

El concepto de propaganda empleado por la sentencia adolece de serios defectos bajo el prisma democrático. La idea de que la propaganda no ayuda a pensar implica, necesariamente, que las plataformas electorales no tuvieran dicho objetivo, lo cual es un contrasentido. Por otra parte, la frase causa cierto temor si la comparamos con las ideas de un genocida del siglo XX.<sup>63</sup>

## 6 El Tribunal Ojesto.

En contraposición al formalismo imperante en el Tribunal de la Peza, se encuentra el Tribunal Ojesto. Se consideran paradigmáticas las resoluciones de Yucatán y Tabasco emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estas han originado un debate interesante en torno a las facultades del Tribunal Electoral y al propio debate relativo al federalismo y al juicio de revisión constitucional electoral.

### 6.1. El caso Yucatán.

#### 6.1.1 El desarrollo del conflicto.

El 31 de agosto de 2000, el Congreso del Estado de Yucatán, con el voto de 15 de los 25 legisladores que integraban la Legislatura estatal, aprobó el decreto 278, mediante el cual acordó ratificar hasta por un periodo ordinario electoral más a los

---

<sup>63</sup> "El propósito de toda propaganda es presionar y limitar el libre albedrío del hombre", frase extraída del capítulo sexto de *Mein Kampf*, JONSON, Paul, *Tiempos Modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestro días*, Vergara, México, 2000, p. 48

consejeros ciudadanos y al Secretario Ejecutivo del Consejo Electoral de ese estado.

El Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante Nestor Andrés Santín Velázquez promovió un juicio de revisión constitucional electoral al que recayó el número de expediente SUP-JRC-391/2000, aduciendo la violación al procedimiento de designación de los consejeros ciudadanos, entre otras cosas, porque al promulgar el decreto 278 en fecha 31 de agosto, el Congreso dejó en Estado de indefensión a las organizaciones sociales y partidos políticos que no tuvieron la oportunidad de que sus candidatos fueran considerados, a pesar de estar en tiempo de presentarlos.

El JRCE fue resuelto el 12 de octubre de 2000 por la Sala Superior del TEPJF, señalando que se debía reponer el procedimiento para la designación de los consejeros ciudadanos desde el momento en que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, formula la lista de personas que reúnan los requisitos de ley tanto entre quienes han sido propuestos como los ratificados, señalando los casos en que no los reúnan, contando dicha comisión con 72 horas en sesión plenaria para elegir a los titulares. Los resolutivos de la sentencia mencionada fueron los siguientes<sup>64</sup>:

"PRIMERO. Se revoca el Decreto 278 del Congreso del Estado de Yucatán, relativo a la ratificación por un periodo electoral ordinario más en el cargo de consejeros ciudadano y el secretario técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, de treinta y uno de agosto del presente año, publicado el primero de septiembre siguiente, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. En consecuencia, se deberá proceder en los términos que se indican en el considerando cuarto de esta sentencia.

---

<sup>64</sup> SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 Acumulados promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, José de Jesús Orozco Henríquez, Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya y Carlos Vargas Baca.

**SEGUNDO.** Se dejan sin efectos todos aquellos actos o resoluciones emanados del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, integrado de conformidad con el Decreto de referencia.

**TERCERO:** Una vez integrado el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, éste deberá proceder a designar a su Secretario Técnico o, en su caso, a ratificar al ciudadano que actualmente desempeña el cargo.

**CUARTO.** Una vez que el Congreso del Estado de Yucatán haya procedido en los términos precisados en el considerando cuarto, deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento de esta sentencia, en un término de cuarenta y ocho horas siguientes a la respectiva designación de los ciudadanos, apercibido de que en caso de no proceder en estos términos, se aplicarán los medios de apremio previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, independientemente de las responsabilidades de que pueda ser objeto.

El 14 de octubre de 2000 la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales del Congreso del Estado, presentó un dictamen al pleno en el cual pretendía realizar una valoración de los candidatos propuestos. El 16 de octubre, con base en dicho dictamen, el Congreso del Estado, con el voto en contra del diputado Jacinto Sosa Novelo, emitió el Decreto 286, mediante el cual sostenía que 14 de los 59 candidatos cumplían los requisitos para ocupar el cargo de Consejeros Electorales, siendo exactamente los mismos que había designado en el decreto 278. La Comisión argumentó que sólo dichos ciudadanos reunieron los requisitos, y que en los demás casos los candidatos no presentaron documentos, en algunas ocasiones por no encontrarse certificados por notario público, en otros exigiendo la probanza de hechos negativos (documento que acredite el modo honesto de vivir) o por carecer de constancia del IFE de estar inscrito en el padrón electoral.

El 17 de octubre, dicho acuerdo fue publicado el Diario Oficial del Gobierno del Estado y los ciudadanos rindieron protesta. El texto refería:

"Decreto 286 publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado en que el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán, decreta en su artículo único que en cumplimiento de la sentencia de fecha doce de octubre del año 2000, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en los términos del artículo 86 del Código Electoral del Estado de Yucatán y en virtud de haber obtenido en forma secreta el voto favorable de las cuatro quintas partes de los diputados presentes en la sesión extraordinaria del Pleno del H. Congreso del Estado de Yucatán de esta fecha, convocada por la diputación permanente de esta H. Cámara legislativa, se designa consejeros ciudadanos ..."

Un día después, el 18 de octubre de 2000, tanto el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado, como los diputados integrantes de la fracción parlamentaria del PAN, presentaron ante la Oficialía de partes de la Sala Superior del TEPJF, escritos en donde manifestaban haber dado cumplimiento a la sentencia e informe sobre incumplimiento de sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-391/2000, respectivamente. Ese mismo día, el Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo turnó al Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, ambos escritos para su sustanciación.

El 19 de octubre de 2000, Nestor Andrés Santín Velázquez, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Yucatán, interpuso un "escrito de incidente por violaciones constitucionales surgidas en la ejecución de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JRC-391/2000 atribuible al H. Congreso del Estado", que a juicio del recurrente configuraban un "cumplimiento indebido" o "desacato de la sentencia". En dicho documento señaló la violación de normas de orden público, también argumentó que la designación de

los consejeros ciudadanos conculcó el derecho de los partidos políticos y organizaciones sociales de presentar propuestas para consejeros ciudadanos, señaló la obstrucción del fin constitucional de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, la violación al derecho de participar en la preparación de las elecciones, y la subsistencia de violaciones a la Carta Magna.

Ese mismo día, la Sala Superior dictó un acuerdo, por el cual, dio vista a las partes de dicho escrito y de los documentos por el cual el Presidente de la Diputación Permanente informó sobre el cumplimiento de la sentencia, así como la fracción legislativa del PAN informó sobre el incumplimiento, con la finalidad de que pronunciaron lo que a su derecho conviniera, situación que ocurrió mediante cursos de fecha 20 y 21 de octubre de 2001.

Por su cuenta, el PAN promovió un juicio de revisión constitucional electoral alegando la ilegalidad de la designación del Congreso. El JRCE fue promovido el 20 de octubre de 2000 por Alfredo Rodríguez Pacheco, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal de dicho partido. La demanda constó de veintiocho hojas y dos de presentación y el acto impugnado era el Decreto 286 publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, en el que el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán decretó en su artículo único la designación de consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, siendo las siguientes personas: Lic. Brigida del Pilar Medina Klaussell, Ing. Alfredo Camara Zi, Lic. Roger Alberto Medina Chacón, Profr. Luis Humberto Baeza Burgos, Lic. Miriam Ivette Mijangos Orozco, Abog. Humberto Herrera Heredia y Lic. José Manuel Álvarez Araujo como propietarios; y a los ciudadanos Lic. Armando Ivan Escobedo Burgos, Lic. Ruth Auora Urrutia Ceballos, Profra. Alba Flor de la Cruz Sobrina, I.Q.I Raul Eduardo Tzab Campo, Lic. Carlos Alberto Sosa Guillen, Lic. Jesús Efrén Santana Fraga y Lic. Ricardo Cesar Romero Álvarez como suplentes. El partido demandante invocó como preceptos constitucionales violados los numerales 14 y 41, fracción III de la Carta Magna.

La violación al principio de legalidad se aducía por el incumplimiento del precepto 286 del Código Electoral del Estado de Yucatán, mismo que disponía el proceso de designación de los consejeros ciudadanos en los siguientes términos:

*"Los consejeros ciudadanos serán designados por el Congreso del Estado, a mas tardar el último día del mes de septiembre del año previo al de la elección, de acuerdo a las bases siguientes:*

- I. Las organizaciones sociales y los partidos políticos podrán proponer al Congreso del Estado hasta tres candidatos a consejeros ciudadanos a más tardar el día último del mes de agosto del año previo a la elección.*

*Las organizaciones sociales y los partidos políticos deberán anexar a sus propuestas los documentos que acrediten que sus candidatos reúnen los requisitos exigidos por este Código, para ser consejeros ciudadanos, así como la carta de aceptación de los mismos. (...)*

- II. Recibidas las propuestas, el Congreso del Estado turnará la totalidad a la Comisión Permanente de Legislación, puntos constitucionales, gobernación y asuntos electorales, la cual formulará la lista con los nombres de las personas que reúnan los requisitos de ley.*

- III. De la lista de las personas nominadas, los diputados en sesión plenaria elegirán en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los presentes a los 7 consejeros ciudadanos propietarios y siete consejeros ciudadanos suplentes.*

- IV. De no haberse logrado la elección de los siete consejeros ciudadanos propietarios y suplentes con la mayoría señalada en la fracción que antecede, se procederán para completar el número de consejeros a la insaculación de los que faltan hasta integrar el número exigido por este Código.*

*La insaculación se verificará entre la totalidad de las personas nominadas en la lista turnada al pleno, a excepción de los ya elegidos (...)*

El 23 de octubre de 2000, los ciudadanos que habían sido ilegalmente designados por el Congreso del Estado de Yucatán, presentaron en su carácter de terceros interesados, su escrito de alegato para la sustanciación del JRCE. Argumentaron que era improcedente por no afectar el interés jurídico del actor y de que el acto impugnado no encuadraba en los supuestos de procedencia del artículo 86 de la LGSMIME. El día 24 de octubre de 2000, el Diputado Rolando Rodrigo Zapata Bello, Presidente de la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado, rindió su informe circunstanciado.<sup>65</sup> En dicho informe planteo que procedía el desechamiento del juicio, en virtud de que el acto se emitió en cumplimiento de una ejecutoria pronunciada por la Sala Superior del TEPJF, asimismo, argumentó que la emisión del acuerdo que fijaba los mecanismos para acreditar los requisitos legales, no establecía requisitos adicionales, sino sólo definía qué documento acreditaba fehacientemente los requisitos.<sup>66</sup> El informe desglosaba todos los candidatos señalando porqué resultaba improcedente. Por otra parte, señaló que era falso que no existiera el quórum legal, y que la votación había sido definida por los diputados del PRI en virtud de que el PAN (ocho diputados) abandonaron la sesión.

Con fecha 25 de octubre de 2000, el mismo diputado Zapata Bello, en su carácter de representante del Congreso del Estado de Yucatán, remitió a la Sala Superior del TEPJF, la demanda de juicio de revisión constitucional electoral y la documentación anexa. Ese mismo 25 de octubre, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del TEPJF acordó, con la autorización y fe del Secretario General de Acuerdos Flavio Galván Rivera, la integración del expediente promovido por el PAN y registrarlo bajo la clave SUP-JRC-440/2000, y por considerar que se trataba de un asunto estrechamente vinculado con el SUP-JRC-391/2000, fue turnado al Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez. Un día después, la Sala Superior acordó la procedencia de tramitar el JRCE.

---

<sup>65</sup> Fojas 0078 a 0167.

La sustanciación del expediente no fue fácil. El 23 de octubre de 2000, el Magistrado instructor requirió diversa documentación, grabaciones de audio de las sesiones, tanto del Pleno como de la Comisión, sin que las mismas fueran proporcionadas por la autoridad en virtud de que en esa misma fecha, el Presidente de la Diputación Permanente manifestó que físicamente se encontraba imposibilitado para poder cumplir inmediatamente, aduciendo indefensión en los juicios anteriores. El 26 de octubre de 2000, la Sala Superior acordó, respecto al escrito del PRD, que era procedente tramitar el JRCE por lo que era menester notificar al Congreso del Estado de Yucatán para que diera el tramite respectivo. El 28 de octubre de 2000, a través de fax, se recibió el oficio No. 420, suscrito por el Presidente de la Diputación permanente del H. Congreso del Estado de Yucatán, en el cual realizó manifestaciones en tono al acuerdo. El 30 de octubre de 2000, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del TEPJF integró el expediente promovido por el PRD, mismo que registró bajo la clave SUP-JRC-445/2000 y que fue turnado al Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez.

El 1° de noviembre, mediante la remisión de un fax, los ciudadanos Roger Alberto Medina Chacón, Miriam Ivette Mijangos Orozco, Brígida del Pilar Medina Klausell, José Manuel Álvarez Araujo, Héctor Humberto Herrera Heredia, Alfredo Jesús Cámara Zi y Luis Humberto Baeza Burgos, en su calidad de terceros interesados, expresaron diversos argumentos en relación con el escrito presentado por el PRD. El 3 de noviembre de 2000 se recibió el escrito del Presidente de la Diputación permanente del Congreso del Estado de Yucatán, mediante el cual señalaba que daba cumplimiento a la Ley de la Materia y a la resolución dictada al expediente SUP-JRC-391-2000.

Con fecha 14 de noviembre, el Magistrado Electoral José de Jesús Orozco Henríquez y el Secretario Carlos Vargas Baca, quien dio fe, emitió el auto por el cual se tenía por recibido el expediente, se reconocía la personería, se tenían satisfechos los requisitos de procedencia, por ofrecidas las pruebas, se reservó el

---

<sup>66</sup> Foja 89.

estudio de las causales de improcedencia hechas valer y de declaró cerrada la instrucción quedando el asunto para dictar sentencia.

El 15 de noviembre, la Sala Superior del Tribunal Electoral emitió la sentencia de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 promovidos por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. En dicha sentencia, los puntos resolutiveos indicaban:

PRIMERO. Se ordena la acumulación del juicio de revisión constitucionales electoral con número de expediente SUP-JRC-445/2000 al diverso número SUP-JRC-440/2000, por las razones que se expresan en el considerando segundo.

SEGUNDO. Se revoca el Decreto 286 del H. Congreso del Estado de Yucatán de 16 de octubre de 2000, publicado el 17 de octubre siguiente en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. En consecuencia, se deberá proceder en los términos que se indican en el considerando quinto de esta sentencia.

TERCERO. Se dejan sin efectos todos aquellos actos o resoluciones emanados del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, integrado de conformidad con el Decreto de referencia, en términos de lo dispuesto por el considerando quinto de este fallo.

CUARTO: Una vez que el H. Congreso del Estado de Yucatán haya procedido en los términos precisados en el considerando quinto, deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento de esta sentencia, en un término de cuarenta y ocho horas siguientes a la respectiva designación de consejeros ciudadanos enviando copia certificada de toda la documentación que se hubiese generado con tal motivo, por el medio que considere idóneo y más expedito, apercibido de que en caso de no proceder en estos

términos, se aplicarán los medios de apremio previstos en la LGSMIME independientemente de las responsabilidades de que puedan ser objeto.

La sentencia no se cumplimentó. El 21 de noviembre de 2000, Alfredo Rodríguez Pacheco, en nombre y representación del PAN, presentó ante la Sala Superior del TEPJF el escrito de incidente de incumplimiento de sentencia alegando el no inicio del proceso respectivo. Por su parte, los ciudadanos elegidos ilegalmente por el Congreso del Estado, para el 20 de noviembre habían sesionado con los consejeros distritales y municipales.

El 23 de noviembre, el Magistrado Electoral José de Jesús Orozco Henríquez, con la autorización y fe del Secretario Carlos Vargas Baca, emitió el auto por el cual consideró que se trataba de una situación extraordinaria en el cumplimiento del fallo dictado en el expediente citado en el rubro, que requiere hacerta del conocimiento de la propia Sala Superior, a efecto de que resuelva lo que en derecho proceda. Ese mismo día, Nestor Andes Santín Velázquez, promovió el incidente de inejecución de sentencia. Dicho escrito fue remitido al Magistrado instructor mediante auto de 25 de noviembre.

El día 23 de noviembre, la Sala Superior del TEPJF, emitió el auto mediante el cual acordó que no obstante los plazos señalados para el cabal cumplimiento de la sentencia no habían transcurrido en su totalidad, se ordenó dar vista al Congreso del Estado de Yucatán, con copia del documento, primero por vía fax y después por la vía más idónea, para que diera cuenta al pleno a efecto de que realizara las manifestaciones procedentes. También se determinó que por el dicho de los ciudadanos designados ilegalmente de no haber sido notificados, se argumentó que como los terceros interesados no presentaron domicilio para oír y recibir notificaciones, se les remitió copia de la resolución a quienes comparecieron, tal y como consta con la guía de deposito del Servicio Postal Mexicano y la razón levantada por el actuario, así como por estrados a los demás.

Pero que, al no existir constancia de la notificación, se considero conveniente acordar una notificación personal de la sentencia.

Con fecha 24 de noviembre de 2000, se realizaron las notificaciones. Sobresale la efectuada a la C. Brígida del Pilar Medina Klausell, tercero interesado, quien recibió la notificación "Bajo protesta toda vez que la misma no se encuentra ordenada en la ley, ni en la sentencia la cual mandó notificar por estrados en contravención del artículo 93, numeral 2, inciso a) de la LGSMIME".<sup>67</sup> Este tipo de leyendas denotaban el poco interés de los actores políticos de cumplir con la sentencia. El día 25 de ese mes, la fracción legislativa del PAN remitió un oficio al TEPJF, con el fin de señalar que transcurrido el plazo de 24 horas concedido, no habían sido convocados a sesión alguna.

El 27 de noviembre de 2000, la Sala Superior emitió un nuevo acuerdo señalando que no se tenían datos sobre el cumplimiento de la sentencia y manifestando al PRD que se estuviera a lo acordado con antelación. El 5 de diciembre de 2000, el Magistrado Electoral José de Jesús Orozco Henríquez, con la autorización y fe del Secretario Carlos Vargas Baca, acordaron solicitar al Secretario General de Acuerdos un informe en relación con si hasta esa fecha se había recibido documentación alguna por parte del Congreso del Estado, respecto al cumplimiento de la sentencia, y que se levantara la certificación correspondiente. El Secretario General de Acuerdos Flavio Galvan Rivera, el 6 de diciembre de 2000, certificó que no se encontró anotación o registro alguno sobre la recepción de comunicación o documento alguno relativo al cumplimiento de la sentencia. El 7 de diciembre, nuevamente el Magistrado Electoral acordó solicitar la constancia sobre la recepción de documentación por parte del Congreso del Estado respecto de las vistas ordenadas con motivo de los incidentes promovidos por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, certificándose la no recepción.

---

<sup>67</sup> Foja 29 del Incidente de ejecución de sentencia

Con fecha 11 de diciembre de 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró fundado el incidente de inejecución de sentencia de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000. En ese incidente, se resolvió:

PRIMERO: Se declaran fundados los incidentes por la inejecución de la sentencia promovida por el PAN y el PRD.

SEGUNDO. Se hace efectivo el apercibimiento previsto en el resolutivo cuarto de la sentencia precisada en el resolutivo que antecede, como de su incumplimiento, por lo que se impone AMONESTACIÓN por escrito al Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Yucatán, por las razones que se expresan en el considerando tercero de esta resolución.

TERCERO. Se requiere al H. Congreso del Estado de Yucatán para que, a través de su comisión permanente de legislación, puntos constitucionales, gobernación y asuntos electorales, así como del pleno del propio Congreso local de cabal cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior el 15 de noviembre de dos mil en los expedientes identificados con las claves SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, por lo que dicha comisión permanente deberá reunirse en el plazo máximo de veinticuatro horas, contado a partir de que reciba la notificación de esta resolución, con el objeto de realizar todas las obligaciones precisadas en el considerando cuarto de dicha sentencia, conforme con los plazos que en dicho considerando se establecen.

CUARTO. Se apercibe al H. Congreso del Estado, a través de su Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, así como del Pleno del propio Congreso local, de que en caso de no iniciar en el mencionado plazo de veinticuatro horas la realización de las acciones ordenadas en la sentencia citada, esta Sala Superior del TEPJF, a respecto de garantizar la plena ejecución de su sentencia, proveerá todas las medidas necesarias a fin de lograr el cabal cumplimiento de la misma, iniciando con la formulación de los

requerimientos a las organizaciones sociales y a los candidatos propuestos por éstos, y diversos partidos políticos según se precisa en el considerando quinto de la sentencia indicada, hasta obtener la debida integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán.

QUINTO. Se ordena al H. Congreso del Estado de Yucatán, a través de su Presidente de Mesa Directiva, para que en el plazo de veinticuatro horas, contado a partir de que se reúna la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, primeramente vía fax a los teléfonos 56-95-98-552, 56-96-73-16 o 57-28-23-83 y posteriormente por la vía que considere más expedita e idónea, informe que se ha iniciado el cumplimiento de la sentencia dictada en los expedientes al rubro precisados, en el entendido de que si no procede en estos términos, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar se tendrá por presuntivamente cierto que continua el desacato por parte de ese H. Congreso del Estado de Yucatán, al fallo dictado el 15 de noviembre de 2000, en los expedientes identificados con los claves SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC/445/2000 acumulados.

Con fecha 13 de diciembre de 2000, el Magistrado Electoral José de Jesús Orozco Henríquez y el Secretario Carlos Vargas Baca solicitaron a la Secretaria General de Acuerdos un informe sobre si entre la emisión de la declaración de fundado el incidente de inejecución de la sentencia y las veinte horas con veinte minutos del 13 de diciembre, se había recibido alguna documentación del Congreso del Estado de Yucatán en relación con el cumplimiento de la sentencia y, en consecuencia, levantara la certificación correspondiente. El Secretario General de Acuerdo certificó la inexistencia de la documentación.

Con fecha\_13 de diciembre de 2000, la Sala Superior del TEPJF, acordó en su primer punto que "...ante el persistente incumplimiento de lo ordenado ... en la sentencia de 15 de noviembre ... se hace efectivo el apercibimiento realizado en

los resolutivos cuarto y quinto de la resolución del incidente de inejecución de sentencia promovido por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en los expedientes en que se actúa, por lo que atendiendo a las razones que se expresan en la misma, esta Sala Superior del TEPJF inicia la ejecución de la sentencia de mérito, con la finalidad de lograr la debida y urgente integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán". En el mismo punto de acuerdo se señala: "Así ... se requiere a los siguientes partidos políticos y organizaciones sociales que presentaron propuestas de candidatos a consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, la documentación que a continuación se precisa según el caso". La acción involucraba a tres partidos políticos y once organizaciones sociales que debían entregarlos al personal del TEPJF en el Hotel Conquistadores de la ciudad de Mérida. Los puntos segundo y tercero resultan de gran relevancia, por lo que se transcriben:

"SEGUNDO: Se apercibe a los partidos políticos y organizaciones sociales ... en caso de no desahogar en tiempo y forma el requerimiento correspondiente, se resolverá lo que en derecho proceda atendiendo únicamente a las constancias que obran en autos.

TERCERO: Hágase del conocimiento del H. Congreso del Estado de Yucatán que esta Sala Superior del TEPJF ha iniciado la ejecución de la sentencia de mérito y continuará con los trámites necesarios y legalmente procedentes para la pronta y debida integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, sin perjuicio de que si el citado órgano legislativo depone su actitud contumaz y determina dar cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en cualquiera de los subsecuentes actos de ejecución de la sentencia referida, podrá hacerse cargo del procedimiento de designación respectivo a partir del estado en que este se encuentre. "

Con fecha 22 de diciembre, la Sala Superior del TEPJF emitió un acuerdo mediante el cual señaló los partidos y organizaciones sociales que desahogaron en tiempo los requerimientos. El punto tercero señaló que: "La Sala Superior considera que, de las

propuestas presentadas hasta el 31 de agosto del año 2000, ante el H. Congreso del Estado de Yucatán, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 86 del Código Electoral del Estado, las cuales abarcarán un total de 60 personas propuestas por cuatro partidos políticos y 20 organizaciones sociales, teniendo en cuenta los candidatos a consejeros ciudadanos que se estimó satisfacían los requisitos respectivos en la sentencia de mérito, una vez realizados el procedimiento previsto en la misma y en las actuaciones dictadas por esta Sala Superior para su cabal cumplimiento, la lista definitiva con los nombres de las personas que reúnen los requisitos para ser designados consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán. Con un total de 47 personas.

En el punto cuarto se ordenó: "... hágase del conocimiento del H. Congreso del Estado de Yucatán la lista precisada en el punto anterior, a efecto de que dentro de las 72 horas siguientes al momento de que se notifique ... en sesión plenaria y con fundamento en el artículo 86, fracción III del Código Electoral del Estado de Yucatán, elija, de entre los ciudadanos nominados en dicha lista, a los siete consejeros propietarios y siete consejeros suplentes ...". El punto quinto consistió en determinar que: "en un plazo de 24 horas ... el propio Consejo del Estado a través de su presidente de mesa directiva, deberá informar acerca de la designación o, en su caso, insaculación, de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, con el objeto de que se tenga por debidamente cumplimentada la sentencia dictada. Anexando copia certificada de todos los documentos que así lo acrediten, en el entendido de que si no procede en sus términos ... se tendrá por presuntivamente cierto que continúa el desacato del Congreso del Estado". En el punto sexto apercibió al H. Congreso del Estado de Yucatán de que en caso de no realizar la designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán en el mencionado plazo de 72 horas, la Sala Superior del TEPJF a efecto de garantizar la plena ejecución de su sentencia y toda vez que no se había logrado la designación de los citados consejeros por la mayoría legalmente prevista, conforme a lo previsto en el artículo 86, fracción IV del Código Electoral del Estado de Yucatán, a la

insaculación de los siete consejeros electorales propietarios y de los siete consejeros electorales suplentes, el día 29 de diciembre de 2000. El Tribunal argumentó que lo anterior se realizaba al no poder efectuarse la asignación, en tanto expresión voluntaria del Congreso del Estado a través de una mayoría calificada y que el TEPJF no podía sustituir a dicha autoridad.

Con fecha 26 de diciembre de 2000, el diputado José Limber Sosa Lara, Presidente de la Mesa Directiva, dirigió un escrito a la H. Sala Superior del TEPJF mediante el cual interpuso un incidente de nulidad de actuaciones a partir del 11 de diciembre, alegando la incompetencia del TEPJF para actuar y aplicar las medidas de apremio. El 27 de diciembre se recibió vía fax el escrito de las fracciones legislativas del PRD y del PAN en el cual señalaban que el escrito de Limber Sosa no fijaba una postura del Congreso, al carecer de la aprobación del Pleno. Ese mismo día, los ciudadanos indebidamente designados enviaron un fax al TEPJF con el mismo texto que el anterior del diputado, señalando la incompetencia de la Sala Superior y solicitando la nulidad de lo actuado.

El 28 de diciembre el TEPJF determinó el procedimiento a seguir en la insaculación. El 29 de diciembre, la Sala Superior consideró la competencia para resolver los juicios los incidentes de ejecución derivados en sus sentencias, en aplicación del principio general de derecho relativo a que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Sobre los escritos, manifestó el desechamiento del escrito de Limbert por no acreditar su personería y de los ciudadanos por no contar con legitimación. Ese día desarrolló el procedimiento de insaculación de los consejeros ciudadanos, levantando un acta.

Con fecha 30 de diciembre de 2000, la Sala Superior emitió el acuerdo que, con fundamento en el acta de 29 de diciembre, hizo del conocimiento los nombres de los ciudadanos insaculados.<sup>68</sup> En el segundo punto de acuerdo, se determinó

---

<sup>68</sup> Los ciudadanos fueron Mijangos Orozco Miriam Ivette, Aviles Marin Ariel, Peniche Rodriguez José Abel, Bolio Vales Fernando, Puerto Gutierrez José Ignacio, Sosa Guillen Carlos Alberto, Cervantes González Luis

hacer del conocimiento del Congreso del Estado de Yucatán el resultado del procedimiento de insaculación, para que les recibiera la protesta correspondiente previa convocatoria con 24 horas de anticipación. En el tercer punto se determinó que en el supuesto de que el H. Congreso del Estado no haya convocado a los ciudadanos electorales a más tardar el día 8 de enero de 2000, dichos funcionarios electorales podrán rendir su protesta por escrito en los términos de los artículos 67 y 105 del Código, que deberán suscribir y presentar ante el Congreso del Estado de Yucatán en el plazo comprendido entre el 9 y el 14 de enero de dos mil uno, para lo cual podrán asistir de un fedatario público. El cuarto punto considero que en el caso de que se actualizará el supuesto, la instalación debía hacerse el 15 de enero en el local sede. El quinto punto menciono que el Congreso del Estado de Yucatán y los consejeros ciudadanos debían informar el cumplimiento antes del 16 de enero. Finalmente, se hizo del conocimiento del Gobernador del Estado, el resultado del procedimiento de insaculación, para los efectos de relación administrativa.

El 5 de enero de 2001, se publicó en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el Decreto No. 400 de Cervera Pacheco, mediante el cual dio a conocer la protesta constitucional de los consejeros ciudadanos indebidamente designados. Esto motivo a que, con fecha 9 de enero, los diputados de las fracciones parlamentarias del PAN y del PRD presentaran un escrito mediante el cual señalaban el incumplimiento de la sentencia.

El 18 de enero del 2001, el Tribunal Electoral acordó tener por rendidas las protestas de los consejeros ciudadanos insaculados y legalmente instalado el Consejo Electoral local. En dicho acuerdo, específicamente en el punto tercero, se determinó que el Consejo Electoral del Estado era el único validamente constituido para ejercer las atribuciones constitucionales y legales para la organización y calificación de las elecciones en esa entidad federativa, por lo que las autoridades en el ámbito de su competencia, deberían prestarle el auxilio correspondiente.

---

Felipe, y como suplentes Corona Cruz Armando, Solís Suárez William, Tzab Campo, Raúl Eduardo, Solís

También señaló que se haría del conocimiento del IFE, del Congreso del Estado y Gobernador, ambos de Yucatán y del Tribunal Electoral de dicho Estado.

El 6 de febrero de 2001, a instancia de los escritos de los consejeros ciudadanos, se requirió a los ciudadanos ilegalmente designados, para que en un plazo de 24 horas posteriores a la notificación personal, deberían entregar las instalaciones del Consejo Electoral. Adicionalmente, se requirió al Gobernador del Estado para que proveyera lo necesario a efecto de que el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, fueran puestos en posesión de los bienes muebles e inmuebles que conformaban el patrimonio del Instituto Electoral del Estado, incluyendo la partida presupuestal correspondiente, debiendo garantizar la integridad física de los integrantes del órgano electoral. Por otra parte, se ordeno al Consejo Estatal se informara acerca de la entrega de los bienes muebles e inmuebles o, en su defecto, del estado que guardaba el procedimiento. Finalmente, se determinó hacer del conocimiento de la Secretaría de Gobernación el contenido del acuerdo, de la Secretaria de Seguridad Pública su colaboración, conforme a la ley, en la protección de la integridad física de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral, que se girará un atento oficio al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a efecto de que dicha Comisión dicte las medidas necesarias a efecto de que las instituciones de crédito que operan en Yucatán en las que tenga cuentas bancarias el Consejo Electoral o el Instituto, estuvieran debidamente informadas de los ciudadanos que legalmente integran el Consejo, y, finalmente, se dio vista a la Procuraduría General de la República de los hechos relativos a las acciones y omisiones en que se había incurrido con motivo de la sentencia. El 8 de febrero se publicó el acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El 12 de febrero, ante el nuevo desacato de las autoridades del Estado y los ciudadanos que habían sido designados por el Congreso como consejeros, la Sala Superior tuvo como acreditado el desacato de dichas instancias y particulares

dando cuenta de los mismo a la Procuraduría General de la República y haciendo del conocimiento de la Secretaría de Gobernación los hechos. El 6 de marzo, vistos los escritos de los consejeros ciudadanos y del representante del PRD, el TEPJF requirió nuevamente a las autoridades locales que permitieran el desempeño de las atribuciones de los consejeros, solicitando que dejaran de ostentarse como consejeros y proceder a desalojar las instalaciones del Instituto, con el apercibimiento de una amonestación por escrito y, en caso de nuevo incumplimiento, considerando agotadas las medidas de apremio. Por otra parte, solicitó al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la SEGOB y de la SHCP, que en apoyo a la ejecución de la sentencia tomara las medidas necesarias. Con fecha 8 de marzo se hizo efectivo el apercibimiento y se dio vista al Ministro Público de los hechos.

El 12 de marzo, se publicó en el Diario Oficial de Gobierno del Estado, el decreto 412 emitido por el Congreso local mediante el cual aprobó reformar los artículos 85 y 86 del Código Electoral, a fin de conformar un Consejo Electoral integrado con 14 consejeros ciudadanos, entre los cuales se encontraban los siete insaculados por el TEPJF. Un día antes, el Congreso del Estado había hecho del conocimiento del Tribunal esta situación. El 14 de marzo, la Sala Superior del TEPJF acordó no tener por cumplida la sentencia.

El PRD, ante esta circunstancia, planteó una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN para determinar la inconstitucionalidad del decreto al ser éste una norma de carácter general y abstracta. Posteriormente, el 20 de marzo, el Secretario Auxiliar de acuerdos de la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, remitió el acuerdo dictado en las acciones de inconstitucionalidad 18/2001 y 19/2001, solicitando copias certificadas y opinión al TEPJF. El Pleno de la SCJN determinó la invalidez del Decreto 412, por lo que considero válida la insaculación efectuada por el TEPJF. Con fecha 9 de abril se hizo el Acta de Entrega Recepción del Instituto Electoral al Consejo legalmente instalado. Finalmente, el 9 de mayo, la Sala Superior del TEPJF acordó tener por sustancialmente cumplida la sentencia.

Las últimas actuaciones del expediente dan cuenta del escrito de fecha 22 de agosto de 2002, del subprocurador de averiguaciones previas y control de procesos Abog. Miguel Angel Díaz Herrera, con el número de oficio X-J-5545/2002, mediante el cual solicitó copias certificadas de la sentencia del 15 de noviembre y las notificaciones realizadas a la misma, para la integración de la averiguación previa No. 2015/69/2000. El 28 de agosto de 2002, se emitió el auto por el que se acordó expedir las copias certificadas.

#### 6.1.2 Los argumentos del Tribunal: la lucha por el Estado de Derecho y la ejecutoriedad de las sentencias.

Como toda sentencia, la recaída en los expedientes citados inicia sus considerandos señalando la competencia del Tribunal Electoral para conocer del caso del Congreso del estado de Yucatán por el nombramiento ilegal de determinados consejeros electorales. La sentencia<sup>69</sup> prescribe que el acto impugnado, a pesar de ser un acto del Congreso del estado y, por tanto, formalmente legislativo, es un acto administrativo electoral.

Para fundamentar lo anterior, en la sentencia se aprecia que los actos de los órganos del poder público se realizan desde dos puntos de vista: material (naturaleza del órgano) y formal (naturaleza del acto). Por tal motivo, el acto de designación de los Consejeros Electorales por parte del Congreso del Estado de Yucatán es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, lo que le da la característica de ser un acto materialmente administrativo electoral, y toda vez que el Tribunal Electoral conoce de estos actos tiene competencia para resolver sobre la legalidad de la designación de los consejeros electorales.

En atención a la metodología de la propia sentencia, se sigue la clasificación de los agravios hechos valer por los partidos políticos recurrentes (PRD y PAN).

El primer agravio que el Tribunal Electoral declaró como sustancialmente fundado fue el relativo a que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales estableció requisitos adicionales a los legalmente previstos para las personas propuestas para ser designados consejeros ciudadanos, sin dar a las organizaciones sociales y partidos políticos la posibilidad de aportar elementos probatorios sobre el cumplimiento de los requisitos por parte de sus candidatos.

La sentencia plantea que la integración del organismo electoral, facultad delegada al legislador estatal, debe sujetarse a los principios de legalidad, esto es, debe ser fundada y motivada. En ese sentido, el artículo 86, fracción I, del Código Electoral del Estado de Yucatán mencionaba de que las organizaciones sociales y los partidos políticos podían proponer al Congreso del Estado hasta tres candidatos a consejeros ciudadanos, anexando a sus propuestas la documentación comprobatoria correspondiente.

Pese a ello, no es sino hasta el Acta de la Sesión de Trabajo de la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales del Congreso de Yucatán del 14 de octubre del año 2001, cuando la citada Comisión determinó los documentos necesarios para acreditar las propuestas de candidatos. La legislación no precisaba qué documentos se requerían, por lo que era pertinente el reconocimiento de una liberalidad a favor de las organizaciones sociales y partidos políticos, toda vez que establecer requisitos adicionales o hacerlo sin conceder el tiempo suficiente para juntarlos, haría nugatorio el derecho de las citadas organizaciones para demostrar el cumplimiento de los requisitos por parte de los candidatos propuestos. Por tal motivo, a juicio de la Sala Superior, la autoridad responsable debió considerar las propuestas y, en su caso, requerir su cumplimiento.

---

<sup>69</sup> El Magistrado Ponente es José de Jesús Orozco Henríquez, en tanto que fungieron como secretarios Carlos Vargas Baca y Juan Carlos Silva Adaya.

El segundo agravio al que hace referencia la sentencia es el hecho de que la credencial para votar es un elemento idóneo para acreditar que el ciudadano se encuentra registrado en el Registro Federal de Electores. Por consiguiente, resultaba ilegal el rechazo de ciudadanos propuestos por parte de la autoridad responsable.

El tercer agravio revisado y declarado fundado por la Sala Superior fue que el dictamen con base en el cual se realizó la designación de los consejeros ciudadanos carecía de una debida fundamentación y motivación respecto de las 14 personas electas. Lo anterior, debido a que, de la lectura del dictamen se apreció que determinados ciudadanos cumplieron los requisitos, sin embargo, en ningún momento mencionaron los elementos de convicción que analizó la responsable para concluir que cumplieron con los citados requisitos, así como tampoco se precisó qué organizaciones o partidos políticos los propusieron. En tal sentido, la responsable no funda ni motiva sus actos y, por el contrario, la sentencia sí encuentra un razonamiento justificatorio.

Por principio de cuentas, establece el concepto de fundamentación (expresión del precepto legal aplicable al caso) y de motivación (circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que se consideraron para emitir el acto; y la necesidad de adecuar los motivos aducidos con las normas aplicables. La responsable debió realizar un enlace lógico-jurídico entre la norma y la aceptación de los candidatos propuestos, y no afirmar "dogmáticamente que ciertos ciudadanos sí cumplían con dichos requisitos, sin señalar cómo llegó a esta conclusión, ya que de esa manera se afectó el derecho de las organizaciones sociales y de los partidos políticos para participar en la conformación del órgano electoral e, incluso, el derecho de los propios ciudadanos para participar en la formación del mismo".<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Sentencia SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados, p. 127

### 6.1.3 Opinión crítica: el debate en torno a Yucatán.

La sentencia SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, expedientes acumulados, es un documento fundamental para explicar la evolución de las pautas interpretativas del Tribunal Electoral. En él se establecen dos cuestiones nodales y dos accesorias a la sentencia, pero no por eso menos importantes. Los dos aspectos centrales son las relaciones entre el Tribunal Electoral y las entidades federativas y la facultad del Tribunal Electoral de realizar actos como el nombramiento de los consejeros electorales de una entidad. Las cuestiones adicionales son el cumplimiento de una sentencia de un órgano jurisdiccional en el marco de la transición democrática y del Estado Constitucional de Derecho y, por otra parte, los fines del Derecho Electoral.

El caso de Yucatán requirió la atención de políticos y académicos de todas las corrientes, quienes a partir de sus experiencias, han discutido en torno al tema<sup>71</sup>. En este apartado, se pretende sintetizar los argumentos de las partes, a fin de recordar el panorama general de la situación jurídica que prevaleció en ese estado de la República. Al final del comentario se presenta una serie de apreciaciones particulares, sobre lo que se considera correcto en este caso; ello, con base en mi experiencia en el estudio de asuntos electorales.

La organización de las elecciones locales corresponde a cada entidad federativa, ésta se efectúa mediante instituciones creadas para tal fin. En los procesos electorales locales las autoridades federales tienen intervención sólo en casos específicos y cuando la Constitución y la ley los permite: el Instituto Federal Electoral cuando dota de instrumentos electorales a los órganos encargados de organizar las elecciones locales (padrón electoral, listados nominales, cartografía) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por disposición

---

<sup>71</sup> Sobre el conflicto entre federalismo y facultades del Tribunal Electoral, se encuentra el trabajo de SERNA DE LA GARZA, José María, Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos Tabasco y Yucatán, Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 100, Nueva Serie Año XXXIV, Enero Abril 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 311-332.

constitucional (artículos 41 y 99), tiene facultad para resolver, en última instancia, sobre la constitucionalidad y legalidad de todos los actos de los órganos electorales locales.

Ahora bien, ¿qué sucedió en Yucatán? Como se señaló en el apartado anterior, el Congreso local del Estado emitió el 20 de agosto de 2000, en ejercicio de sus facultades, el decreto por el cual se conformó el Consejo Estatal Electoral. Al hacerlo, el Congreso yucateco vulneró el procedimiento de ley, toda vez que omitió integrar en forma completa la lista de consejeros electorales y votar a los integrantes del Consejo por las 4/5 partes de los miembros de la Legislatura y ratificó al Secretario Técnico del Consejo sin tener atribuciones para ello. El 16 de octubre del 2000 el citado Congreso volvió a emitir un decreto por el que solicitó a los Consejeros Electorales más requisitos de los exigidos por la ley, además de que no presentó las propuestas a las organizaciones políticas para que promovieran las impugnaciones correspondientes. Todo esto en agravio de la ley local.

Ante esta situación, el Partido Acción Nacional así como el Partido de la Revolución Democrática promovió ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de un juicio específico, la inconstitucionalidad del acto del Congreso, por dos causas: por tratarse de un acto electoral (el nombramiento de los integrantes del Consejo) y por ser un acto definitivo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, dictó sentencia por medio de la cual resolvió que debía repetirse el proceso de designación de los consejeros electorales. El Congreso yucateco no acató dicha sentencia, situación que fue recurrida por la parte actora, lo que orilló al mencionado Tribunal a designar a un nuevo Consejo Electoral Estatal.

El Congreso yucateco afirmó que el Tribunal Electoral vulnera el principio de soberanía de las entidades federativas. Sin embargo, es menester revisar el concepto. Serna de la Garza<sup>72</sup> opina, para lo cual se fundamenta en la opinión de Tena Ramírez, que es dable distinguir entre la titularidad de la soberanía y su ejercicio. Advierte que, la soberanía de los estados debe entenderse como la capacidad de ejercicio de una serie de facultades cuya titularidad corresponde al pueblo mexicano.

El Congreso de Yucatán también sostuvo –y se apoyó en la opinión de Ignacio Burgoa- que el Tribunal carece de facultad para designar a los consejeros locales. Por su parte, el Tribunal argumenta que el cumplimiento de las disposiciones constitucionales no está sujeto a interpretación y que es la propia Carta Magna reformada el 22 de agosto de 1996 con el respaldo de las legislaturas locales, incluyendo la de Yucatán, la que le otorga tal facultad.

Es pertinente revisar los argumentos de las partes. ¿Por qué creo que no se vulneró la soberanía? Porque la visión del Gobernador Cervera Pacheco en torno al federalismo y la soberanía fue en el transcurso del conflicto retrógrada, al concebir al federalismo como separatista y caciquil, lo cual es inaceptable en términos democráticos. Además, no existe contravención al artículo 124 de la Constitución Federal en virtud de la competencia expresa que el propio ordenamiento otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su artículo 99, fracción IV.

El juicio de revisión constitucional es un mecanismo de protección constitucional, por tanto, no puede ser constitucional e inconstitucional al mismo tiempo. Serna de la Garza apunta que desde el punto de vista jurídico constitucional, la soberanía o autonomía de las entidades federativas está contemplada por la Carta Magna<sup>73</sup>, por lo que jurídicamente no existe violación a la soberanía de un Estado por la

---

<sup>72</sup> SERNA DE LA GARZA, José María, "Reflexiones en torno a ...", op. Cit,

<sup>73</sup> SERNA DE LA GARZA, op. cit., p. 318

sola existencia del juicio.<sup>74</sup> ¿Por qué considero que el Tribunal Electoral contaba con facultad para hacer los nombramientos? Porque así lo prevé el artículo 93, párrafo primero, inciso b), de la Ley General de Medios de Impugnación, que a la letra dice:

"Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio, podrán tener los efectos siguientes: (...) b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido."

Además, deben revisarse los fines del Derecho Electoral. En el caso concreto el régimen interior de los estados, que no puede contravenir el régimen federal, no debe ser pretexto para violar los derechos de voto activo y pasivo y la realización de elecciones democráticas.

El último punto por considerar es la ejecutividad de las sentencias en un Estado constitucional de derecho. Como señala Serna<sup>75</sup>, en un estado constitucional de derecho debe prevalecer la alternativa de que los Tribunales, desde el momento en que están facultados para expedir las sentencias adquieren atributos para hacerlas valer, toda vez que éstas son interpretaciones obligatorias del derecho y, por tanto, deben ser ejecutadas. Para el autor citado, en el conflicto de Yucatán estuvo en juego una circunstancia de mayor trascendencia: la obligatoriedad de la sentencia del Tribunal.

## 6.2 El caso Tabasco

### 6.2.1 Antecedentes

Con fecha 29 de diciembre de 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000 acumulados, mediante el cual los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional habían impugnado el las

---

<sup>74</sup> Serna apunta también que en todo caso, el juicio de revisión constitucional puede ser valorado como intervencionista desde una determinada concepción política.

resoluciones del 9 de noviembre de 2000 emitidas por el pleno del Tribunal Electoral de Tabasco, en los recursos de inconformidad T.E.T. -R.I 014/2000 y T.E.T.-R.I. 013/2000.

Los juicios de revisión constitucional tienen su origen en la elección de Gobernador del estado de Tabasco, realizada el 15 de octubre de 2000. Una semana después, el Consejo Estatal Electoral realizó el cómputo estatal de la elección de gobernador, declaró válida la elección y expidió la constancia de mayoría a Manuel Andrade Díaz, candidato del Partido Revolucionario Institucional.

La sentencia del Tribunal Electoral revoca las resoluciones del Tribunal Electoral de Tabasco, con la declaración de la nulidad de la elección del Gobernador y de la constancia de mayoría que las autoridades locales habían expedido a favor del candidato triunfador.<sup>76</sup>

#### 6.2.2 La interpretación del Tribunal Electoral: la causal abstracta de nulidad.

El Tribunal Electoral<sup>77</sup> consideró que existen dos mecanismos de nulidad reconocidos por el Código Electoral del Estado de Tabasco. Uno de ellos es el que integra dos tipos de nulidades específicas: la nulidad de votos recibidos en casilla y la nulidad de la elección de diputados locales y ayuntamientos.

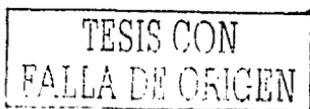
No obstante, el Código Electoral del Estado de Tabasco recoge también una causal abstracta de nulidad, según se desprende de los siguientes planteamientos:

---

<sup>75</sup> SERNA DE LA GARZA, José María, Op. cit., p. 327

<sup>76</sup> Una posición crítica de la sentencia, que incluso la llega a calificar como "subjetiva" es la de HUERTA PSHIAS, Elías, *La Justicia Electoral y el caso Tabasco*, México, Nivi, 2001, p. 101.

<sup>77</sup> La sentencia a los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000 acumulados fue proyectada por el Secretario Juan Manuel Sánchez Macías y fungió como ponente el Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata.



- El artículo 278 del Código Electoral del Estado señala la posibilidad de declarar la nulidad de las elecciones, incluyendo la de gobernador del estado.
- El Código no recoge una causal específica de nulidad electoral.
- El artículo 329, fracción IV, del Código Electoral establece que el recurso de inconformidad podrá declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría emitida por cualquiera de los consejos estatal, distrital o municipal.
- El Consejo Estatal Electoral solamente emite una declaración de validez y constancia de mayoría: la de gobernador del Estado de Tabasco.
- Por tanto, el recurso de inconformidad puede declarar la nulidad de la elección de gobernador.
- El artículo 330 del Código Electoral del Estado se refiere exclusivamente a la nulidad de casilla (primer procedimiento).
- El contenido de la causal abstracta de nulidad "debe encontrarlo el juzgador en cada decisión que se someta a su consideración, atendiendo a las consecuencias concurrentes de cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos por ella, y, dentro de este marco, a que la elección concreta de que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos."

La interpretación parte de una dinámica deductiva, inicia con un análisis de las disposiciones generales (las causas de nulidad contempladas por la ley) para posteriormente analizar las autoridades encargadas de determinar dichas nulidades, encontrando que la norma jurídica faculta al Consejo Estatal para

anular las elecciones que califica, siendo en la especie la de Gobernador del Estado. Por consiguiente, en una interpretación armónica que busque la aplicación de todo el ordenamiento jurídico y no su exclusión, obliga a considerar a la disposición que faculta al Consejo Estatal como una regla de competencia que debe ejercerse. En tal virtud, la solución para hacer armónico el ordenamiento jurídico era encontrar en el mismo el alcance de la facultad, que en el caso concreto se refiere a la facultad de declarar la nulidad de la elección de gobernador.

Pero, sin lugar a dudas, el mayor acierto de la sentencia es la forma en cómo se plantea la defensa de los derechos políticos y el papel activo del juzgador en las resoluciones, que válidamente puede considerarse como garantista. Es menester mencionar que el garantismo ha sido entendido en tres acepciones: como modelo normativo del Derecho, como Teoría del Derecho y crítica del Derecho y, finalmente, como Filosofía del Derecho y Crítica Política. En su primera acepción, el garantismo se entiende como un sistema de vínculos impuestos a la potestad sancionatoria del Estado en garantía de los derechos de los ciudadanos.<sup>78</sup> En tal virtud, un sistema será más garantista en la medida en que maximice el ejercicio de los derechos, incluidos los políticos. En su segunda acepción el garantismo establece una teoría del Derecho que divide el concepto de validez, en validez formal (vigencia) y validez substancial. Esta posición ha sido explicada al inicio del presente capítulo e implica una posición activa del juzgador. Para concluir, el garantismo también ha sido considerado como una Filosofía del Derecho y de crítica política, en razón de que obliga al Estado y al Derecho a justificar su actuación, no desde criterios jurídicos sino desde perspectivas metajurídicas como la sociología y la política, que reconozcan si ambos cumplen con los fines para los que fueron creados.

Bajo la primera óptica, esto es, dentro del garantismo como modelo normativo, la sentencia es, sin duda, un paradigma de un modelo garantista de interpretación

---

<sup>78</sup> FERRAJOLI, Luigi, Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, Trotta, Madrid, p. 852

judicial. Esto es así, en virtud de que asume como valor fundamental del ordenamiento jurídico la defensa de los derechos con el objeto de proteger la libertad e igualdad del sufragio. Por tanto, la resolución asume al Derecho como un instrumento de liberalización y no de control social. En ese sentido, la resolución es un paradigma de interpretación abierta y garantista.

### 6.2.3 Opinión crítica de la sentencia

Serna de la Garza menciona que la materia del juicio de revisión constitucional electoral es la compatibilidad de los actos electorales con la Constitución General de la República. Aduce como error del constituyente permanente el que no se haya establecido como facultad expresa del Tribunal Electoral en el artículo 99 constitucional la revisión de la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales. No comparto esta apreciación, en virtud de que la Carta Magna, en el artículo 41, fracción IV, establece la existencia de un sistema de medios de impugnación encargados de velar tanto la constitucionalidad como la legalidad de los órganos electorales. En ese sistema, se contempla el juicio de revisión constitucional electoral.

Por otra parte, se encuentra el debate en torno a la violación del artículo 116, fracción IV. En este aspecto específico, Serna menciona que el artículo 116, fracción IV establece principios y que estos son el "techo axiológico" del ordenamiento jurídico. No obstante, el argumento se puede fortalecer con la mención, del propio Zagrebelsky, de que los principios tienen un doble papel en el sistema jurídico: son orientadores (axiológicos), pero también son normas jurídicas (y, por tanto, prescriptivas). Por tal motivo, se comparte la idea de que el TEPJF debe resolver las controversias que se plantean con base en la referencia a principios constitucionales.

Aquí el problema radica en el hecho de que en México las autoridades encargadas de aplicar disposiciones jurídicas no han asumido la aplicación de los principios

por encima de las reglas jurídicas, en pos de una abstracta y mítica idea de la seguridad jurídica. Sobre esto volveré en el último capítulo de la tesis al plantear un modelo alternativo de interpretación más allá de los campos del formalismo.

Otro problema radica en que la Constitución no establece los efectos de las sentencias de los juicios de revisión constitucional<sup>79</sup>. A pesar de lo anterior, una de las atribuciones de los órganos intérpretes de las disposiciones electorales o de cualquier tipo de disposiciones debe ser precisamente el encontrar, vía la acción jurisdiccional, las soluciones a todos sus conceptos indeterminados u omisos. En tal virtud, no considero que el hecho de que la Constitución no señale expresamente los efectos de las sentencias, resulta trascendente para la actividad jurisdiccional. Con un poco de premura podría afirmar que, de cualquier forma, los efectos de la sentencia son reglas, por tanto no se trata de principios propiamente constitucionales del Estado. En consecuencia su incorporación en el ordenamiento supremo no sería más que una regla reforzada.

Una posición que debe analizarse es la facultad de declarar la nulidad de la elección de gobernador a pesar de que ni la Constitución ni la Ley de Medios de Impugnación establezcan la posibilidad de hacerlo. Para los detractores de la sentencia, no existe una facultad expresa que faculte la nulidad de la elección.

No obstante estas posiciones, podría argumentarse lo siguiente:

- El artículo 99 constitucional establece que la Ley reglamentaria señalará los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia. Por tal motivo, a pesar de no existir una regla constitucional, sí existe una remisión a la ley secundaria para atender dichos parámetros.
- El artículo 78 de la LGSMIME faculta al Tribunal Electoral a declarar la nulidad de las elecciones de senadores y diputados cuando se hayan presentado violaciones sustanciales en la jornada electoral.

---

<sup>79</sup> SERNA DE LA GARZA, Op. cit., p. 321

- La interpretación de la norma es restrictiva exclusivamente en materias penales, por lo cual es factible realizar una interpretación extensiva de las normas para trasladar la facultad de anular las elecciones de diputados y senadores al ámbito de las entidades federativas.
- La legislación electoral local no menciona expresamente ninguna causal de nulidad para la elección del gobernador (presumiblemente por una concepción de intocabilidad del ejecutivo local heredada de la administración Madrazo).
- La interpretación del Tribunal es universal, consistente y coherente, toda vez que parte de una norma general (el artículo 329 fracción IV del Código Electoral local que prescribe la facultad de declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal), por otra parte asume la consistencia del ordenamiento jurídico (no entra en contradicción con otro tipo de normas y evalúa que la única constancia expedida por el Consejo Estatal es precisamente la del gobernador), es coherente en virtud de que asume que, en razón de que existe la facultad de revocar la constancia de mayoría de la elección del ejecutivo local, existe no una facultad expresa, sino una "categoría abstracta de nulidad".
- En un Estado constitucional de Derecho debe aceptarse la facultad creativa de los juzgadores.

## **7 Conclusiones: pautas de interpretación en el Tribunal Electoral**

La interpretación y aplicación del Derecho Electoral que realiza el Tribunal Electoral son la fuente más importante para el conocimiento del Derecho Electoral. Debe hacerse hincapié que la sentencia del Tribunal, a pesar de ser de carácter particular y concreto, ha alcanzado un nivel de vinculación importante. Lo anterior no sólo por la obligatoriedad de la jurisprudencia electoral, sino que la sentencia misma se convierte en orientadora para los actos posteriores del Instituto Federal Electoral y , en menor medida, de los partidos políticos. Así, en el pleno del Consejo General del Instituto Federal Electoral es frecuente encontrar que los consejeros electorales invocan una sentencia del Tribunal Electoral para fortalecer

sus argumentos. Esto resulta de vital importancia: en muchas ocasiones, mas allá del fallo mismo, el contenido de las sentencias del Tribunal es decir, la interpretación sobre una determinada norma electoral, resulta ser un factor determinante en la mecánica institucional del órgano administrativo.

El debate, incluso, se ha extendido fuera del ámbito de los órganos electorales. Como se ha mencionado, voces de sectores tradicionales de la doctrina, que han manifestado que el Tribunal ha rebasado en ocasiones su marco normativo. Por otro lado, existen posiciones que fortalecen la idea que el Tribunal ha actuado de conformidad con las disposiciones del legislador. En lo personal, sostengo que el carácter de garante de la constitucionalidad que el Tribunal posee, lo obliga a tener una actitud crítica.

El Tribunal Ojeste, parece haber encontrado una dinámica amplia de interpretación. No se ha limitado a confirmar, modificar o revocar los actos impugnados (declarar la constitucionalidad y legalidad de un acto o resolución señalando el alcance de un precepto constitucional o excluyendo los significados inconstitucionales), lo cual constituiría su ámbito competencial básico, sino que lo ha ampliado, vía la interpretación, para restituir derechos políticos o violaciones constitucionales.

*Un Estado democrático, que se jacte de garantizar un mínimo de libertades para sus integrantes, reclama que los aplicadores de las normas jurídicas, ya sean jueces o funcionarios administrativos, realicen una revisión crítica de las leyes vigentes.*

*Los jueces y funcionarios administrativos emiten juicios de valor, tal como lo sostiene la doctrina jurídica contemporánea más importante, tanto en Europa como en Norteamérica, donde autores como Dworkin, Zagrebelsky, Ferrajoli o Rawls conciben al Estado Constitucional como la única vía para defender y ejercer los derechos fundamentales del hombre. Creo que es tiempo de pensar al derecho en México con esta visión global y vanguardista.*

*Jaime Cárdenas  
Sesión del Consejo General del IFE  
19 de abril de 1999.*

### **CAPÍTULO III**

## **IDEOLOGÍA JURÍDICA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

### **1. Introducción**

El capítulo anterior versó en torno a la argumentación del Tribunal Electoral. El análisis planteado consistió en revisar el contenido de las sentencias a la luz de las teorías de la argumentación jurídica. En esta ocasión se plantea un camino diverso: la intención es mostrar el grado de avance del Instituto Federal Electoral con fundamento no en el contenido de sus resoluciones sino en el sentido de éstas. Para hacerlo, se revisa tanto el aspecto normativo procedimental, esto es, las disposiciones que regulan la actuación del Instituto Federal Electoral como resolutor de conflictos electorales, como los efectos de las resoluciones. Ello nos llevará a encontrar un paradigma en la interpretación del Instituto Federal Electoral.

Para tal fin, es necesario determinar qué entendemos por paradigmas y cuáles pueden ser éstos en el ámbito de una autoridad que ejerce funciones materialmente jurisdiccionales. En el primer supuesto, los paradigmas son entendidos como las ideas típicas y ejemplares de una comunidad jurídica en lo tocante a la cuestión de cómo pueden realizarse el sistema de los derechos y los principios del Estado de Derecho en el contexto efectivamente percibido de

la sociedad dada en cada caso<sup>1</sup>; éstos varían como lo marca la definición habermasiana según la cultura jurídica. Una cultura jurídica puede privilegiar una idea tipo del sistema de derechos y principios del Estado de Derecho como podría ser la seguridad jurídica fuerte y la certeza, esgrimiendo la interpretación literal del texto, en tanto que otra se inclinaría por una seguridad jurídica débil basada en los modelos garantistas.

En México, muchos modelos de cómo la comunidad jurídica ha entendido el fenómeno jurídico se encuentran en proceso de descomposición o, en el mejor de los casos, de reformulación.<sup>2</sup> Los paradigmas clásicos del control concentrado de la constitucionalidad, de la interpretación estricta, de la división de poderes, del concepto de soberanía, del concepto de federalismo o de las garantías individuales poco a poco han perdido terreno ante los partidarios del control difuso, del modelo garantista de interpretación, de la reformulación de la división de poderes con la incorporación en el constitucionalismo de los órganos constitucionales autónomos, de la globalización, de las nuevas relaciones entre órdenes de gobierno y de los derechos fundamentales.

En materia electoral, se ha convertido en un lugar común afirmar la caída de los paradigmas del Derecho electoral que corrieron a lo largo del siglo XX: ideas tales como la incompetencia del Poder Judicial en asuntos electorales o como la visión de que los derechos políticos no podían ser considerados derechos humanos y, por tanto, no resultaba factible su protección jurisdiccional vía juicio de amparo. Este tipo de ideas se encuentran actualmente en franco desuso. Un paso importante en esa dirección fue la reforma electoral de 1996, al establecer la posibilidad de que el Poder Judicial de la Federación conociera de asuntos electorales tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También en esa reforma constitucional se planteó la protección de los derechos político-electorales, lo que en la reforma legal dio origen al juicio respectivo. Sin embargo, ahora que se han implantado las reformas jurídicas, y

---

<sup>1</sup> HABERMAS, Jürgen, Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Trotta, Madrid, 1998, p. 263.

<sup>2</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime, Remover los dogmas, Obra citada, pp. 18-32

que se ha tenido un tiempo considerable para su enraizamiento en la sociedad, es importante preguntar, como lo hace un sector de la doctrina<sup>3</sup>, ¿cuáles son las consecuencias de esas reformas en los sistemas social y jurídico? Debe determinarse si existe un cambio jurídico producto de las reformas electorales de 1996. Más aún, es preciso definir, para hablar de acceso a la justicia a partir del cambio jurídico, si éste tiene impactos iguales o diferenciados sobre los diversos grupos sociales.

A pesar de los innegables avances de la reforma multicitada, no puede dejarse por satisfecho el tema de la justicia electoral como pretenden ciertos sectores conservadores de la doctrina. Estos sectores no se percatan de los efectos perniciosos que la legislación, sustantiva y procesal, produce sobre los niveles de acceso a la justicia en la materia. El objetivo de este capítulo es dar cuenta de esta situación en el ámbito de la justicia electoral administrativa, esto es, de cómo el órgano administrativo electoral resuelve los asuntos litigiosos de su competencia; de cómo a pesar de las reformas constitucionales y legales, la cultura jurídica permanece intocada.

Se considera que el Instituto Federal Electoral, al momento de aplicar las normas electorales para la solución de conflictos en el ámbito de su competencia, ejerce funciones materialmente jurisdiccionales y, por lo mismo, su labor se convierte en jurisdiccional. Para ello es necesario señalar los esquemas en los cuáles el IFE ejerce funciones materialmente jurisdiccionales.

En un primer espacio tenemos el recurso de revisión que forma parte de los medios de impugnación en materia electoral. Por medio de impugnación, la doctrina ha entendido los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la legalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> FIX-FIERRO, Hector, LOPEZ AYLLON, Sergio, Tan Cerca, Tan Lejos, Cambio jurídico y Estado de derecho en México, 1970-1999, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

<sup>4</sup> OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, 3ª ed, Harla, México, 1996, p. 328

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano define a los recursos administrativos como los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración.<sup>5</sup>

El recurso de revisión, por su naturaleza, es el único medio de impugnación administrativo electoral. Flavio Galvan lo ha caracterizado como un recurso materialmente administrativo, formal (por ser siempre escrito), ordinario (en virtud de que procede contra todo acto), vertical (ya que conoce el superior jerárquico), obligatorio (en virtud de que es indispensable su agotamiento para proseguir con una impugnación ante el TEPJF), e intermedio (no da por concluido el procedimiento).<sup>6</sup>

Por tratarse de un recurso administrativo, que se encuentra sujeto a la resolución del mismo órgano, se ha dejado el recurso de revisión fuera del análisis del presente capítulo. Lo anterior, debido a que la doctrina ha considerado que los recursos administrativos son procedimientos autocompositivos y no procesos propiamente dichos, en los cuales se aprecia de mejor forma la labor materialmente jurisdiccional.

Efectivamente, siguiendo la opinión de Fix Zamudio, los recursos administrativos, son "las impugnaciones dentro de la esfera interna administrativa, por medio de las cuales los particulares afectados pueden oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, mediante un procedimiento en que la misma autoridad, u otra jerárquicamente superior, decide de manera autocompositiva o a través de la autodefensa las controversias respectivas, por medio de lo que también se ha calificado como autotutela de la administración." A juicio del autor, lo que distingue a estos recursos, consiste en que la misma administración activa, dentro del procedimiento interno, los procedimientos para solucionar las controversias de

---

<sup>5</sup> Voz: Recursos administrativos, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México. 2001, p. 3214

<sup>6</sup> GALVAN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, obra citada. p. 218

los particulares afectados, a través del mismo funcionario o del superior jerárquico.<sup>7</sup>

Debe mencionarse que, en el caso del medio de impugnación electoral, sólo se faculta expresamente al superior jerárquico para conocer del recurso. Por consiguiente, el mismo servidor público no se encuentra expresamente facultado para revocar o modificar sus actos. En el plano fáctico debe decirse que existe una disparidad de criterios entre los órganos central y locales, y entre estos y los distritales, por lo que el carácter autocompositivo se desdibuja.

El segundo ámbito son las quejas en materia de fiscalización. El CFIPE establece en su artículo 49, párrafo 6, que para la vigilancia del manejo de los recursos de los partidos políticos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y las Agrupaciones Políticas, la cual funcionará de manera permanente. En este esquema, las quejas sobre fiscalización de los recursos, así como el análisis de los informes anuales y de campaña que presentan los partidos políticos y sus candidatos, son el ámbito de competencia de la Comisión de Fiscalización, que elabora el dictamen correspondiente para ponerlo a consideración del Consejo General. En este caso, a pesar de que estamos en funciones materialmente indagatorias y que el Consejo General decide jurisdiccionalmente una controversia, no se establece con claridad la trilogía procesal propia del proceso, por lo que se ha considerado como un procedimiento administrativo que, una vez resuelto, da oportunidad a promover un medio de impugnación judicial.

El tercer bloque es el de las quejas de los partidos políticos. Por este medio, un partido político, agrupación política o ciudadano que conozca sobre la violación de disposiciones electorales, lo hace de conocimiento del Consejo General para su resolución. El Consejo General ejerce funciones materialmente jurisdiccionales y, en realidad, resuelve un proceso de su competencia.

---

<sup>7</sup> FIX-ZAMUDIO, Hector, Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral, en Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE- UNAM, México, 1992, pp. 24 y 25

Evidentemente, no se trata de una resolución definitiva, sin embargo, si con efectos coactivos para las partes involucradas.

Esto es así por la naturaleza propia del proceso. Para Ovalle Favela, un conflicto en el cual es un órgano jurisdiccional del Estado, con facultades para emitir una resolución obligatoria para las partes, y también para imponerla por sí mismo en forma coactiva.<sup>8</sup> Es una solución heterocompositiva, que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio. Es heterocompositiva en razón de que un tercero imparcial resuelve la controversias.

Niceto Alcalá, señaló en su tiempo, la distinción entre los términos de proceso y procedimiento. Para el autor, el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento es una coordinación de actos en marcha ligados entre sí por la unidad de un efecto jurídico final.<sup>9</sup> Es dinámico, existe una estructura procesal, la llamada trilogía en el que el órgano resolutor se sitúa en la cúspide y el actor y demandado en la base de la pirámide.

En el ámbito de las quejas electorales, el conflicto existe entre los partidos políticos, agrupaciones o ciudadanos, en contra de actos de partidos políticos y agrupaciones que estiman vulneran la normatividad en la materia. El interés en juego es, de parte del actor, el cumplimiento de la norma y de parte del demandado, evitar la sanción. Por otra parte, el tercero imparcial es el Consejo General del IFE que, adicionalmente, tiene la facultad legal de ser el garante de la constitucionalidad y de la ley electoral.

Por tal motivo, se considera que las quejas electorales son el mejor ejemplo de la función materialmente jurisdiccional del IFE y, consecuentemente, forman un complejo informativo del cual se pueden desgranar conclusiones en torno a la forma de concebir el Derecho en el órgano electoral administrativo.

---

<sup>8</sup> Ovalle, obra citada, p. 31

<sup>9</sup> ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Proceso, autocomposición y autodefensa, México, UNAM, 1991, pp. 115 y 116

La idea central del capítulo versa, precisamente, sobre el paradigma que parece estar tomando carta de naturalización, que tiene que ver con el avance de la justicia electoral. Para ciertos autores, la justicia electoral tutela adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos; en otras palabras, existe un acceso efectivo en la justicia electoral. Evidentemente esto es una falacia, pero se requiere un análisis concreto para desvirtuarla. Por tal motivo, se pretende revisar en el plano fáctico la realidad sobre el acceso a la justicia electoral, en este caso, administrativa. Para tal fin, se pasa revista a dos ámbitos: el análisis introspectivo del diseño formal institucional y el análisis de los resultados de la justicia electoral administrativa. En el primer ámbito se estudian las imperfecciones de la legislación que impiden un adecuado acceso a la justicia. Factores que van desde una inadecuada legitimación procesal activa para solicitar a los órganos del Estado la tutela de los derechos, hasta los excesos de las causales de improcedencia en los lineamientos procedimentales. Por otra parte, el segundo punto tiene relación con la cultura jurídica que privilegia el desechamiento de los asuntos en lugar de la resolución de éstos. Esta conclusión no surge por generación espontánea, por el contrario, se trata del análisis de un informe presentado por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral sobre la resolución de las quejas planteadas a dicho órgano constitucional autónomo, que se presentará más adelante.

Para arribar a la conclusión de que la cultura jurídica formalista es un factor que inhibe el acceso a la justicia electoral administrativa se plantea un análisis desde el marco teórico de la única respuesta correcta. Bajo esta óptica dworkiniana, el juzgador debe conocer todo el andamiaje jurídico para solucionar en una sola forma cada conflicto que le es presentado para solución. Se pretende formular una revisión de los postulados de la teoría aplicados al caso concreto de la justicia electoral administrativa para señalar algunos limitantes a ésta y, en cambio, demostrar cómo los operadores jurídicos conciben que su respuesta es, por privilegiar la interpretación gramatical, la única correcta. Existe, por así decirlo, una ideología de resolución de conflictos encaminada a la no resolución

## 2. La tesis de la única respuesta correcta.

### 2.1 Preludio

En el apartado anterior se pretendió establecer un marco en torno a la relación entre ideología e interpretación y aplicación del Derecho. Como se mencionó en su oportunidad, el objetivo era demostrar que es factible encontrar ideologías en la forma de operar el Derecho de los aplicadores jurídicos. En su momento se confrontará la perspectiva teórica con los resultados de la resolución de casos en el Instituto Federal Electoral para determinar qué ideología predomina en dicho órgano constitucional autónomo, por lo menos en cuanto a la resolución de controversias.

Como parte de esa carga ideológica se encuentra el planteamiento en torno a si las resoluciones que toma el órgano son correctas o si adolecen de problemas de congruencia o consistencia. En otros términos, si es viable encontrar una respuesta correcta única en las controversias que se plantean en el Derecho. En su momento, se contrastará la tesis dworkiniana con el plano fáctico de la justicia electoral administrativa en un momento histórico, igual que en el caso anterior, para determinar si el órgano considera que sus resoluciones se ajustan al andamiaje normativo y son, por tanto, las únicas correctas.

¿Es viable la única respuesta correcta en el Derecho? Depende del contexto histórico de la respuesta. Una visión exegética diría que, efectivamente, la única solución posible es la subsunción del caso concreto a la norma. Una visión más contemporánea plantearía la posibilidad de múltiples respuestas correctas.

En el primer capítulo se describió el proceso de transición del absolutismo al Estado de Derecho. En ese contexto, uno de los autores fundamentales lo era el Barón de la Brede y de Montesquieu, quien en el Espíritu de las Leyes consideraba al juzgador como la boca que pronunciaba las palabras de la ley. En otras palabras, dentro de la teoría clásica de la división de poderes, el juez

fue considerado como un mecánico aplicador de normas dictadas por el legislativo, sin tener posibilidad de interpretar y mucho menos de crear el derecho. Como mencionó Rentería<sup>10</sup>, la idea de que el juez no tuviera discrecionalidad para la resolución de los conflictos partía de la concepción de "nulo poder" del órgano jurisdiccional, cuyo fin político último era garantizar una posición neutral del juzgador para convencerlo de que no creaba, sino que era un simple aplicador del Derecho. Un juez sería políticamente neutro en la medida en que desconociera su poder creador del Derecho. Como se ha tratado de comprobar a lo largo de esta tesis, esa idea era completamente errónea. En lo subsecuente se utilizará el término de juez o juzgador, en el entendido de que cualquier aplicador que resuelva controversias, como el Consejo General del Instituto Federal Electoral (exclusivamente en el tema de las quejas), se encuentra en las mismas circunstancias que los juzgadores, por tanto el término debe ser entendido en sentido amplio como cualquier servidor público que dirime conflictos jurídicamente calificados.

Volviendo al tema, como ha quedado explicado, con el paso del tiempo la función jurisdiccional empezó a ser revalorada, particularmente con el surgimiento del control judicial de la constitucionalidad, producto de la interpretación de la Suprema Corte norteamericana al caso *Marbury versus Madison* de 1803<sup>11</sup>. A partir de ese momento encontramos que el control judicial de la constitucionalidad ha tenido un movimiento expansivo impresionante en los sistemas jurídicos del common law y del civil law, verbigracia: en el siglo XIX, el amparo contra leyes en México y el recurso de derecho público en Suiza; y en el siglo XX de la preguerra: la jurisdicción constitucional de Kelsen en Austria, así como los efímeros casos de tribunales constitucionales en Checoslovaquia en 1920 y España en la constitución de la República de 1931. A partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la evolución de la justicia constitucional se convirtió en un fenómeno indispensable de la democratización y reconstitucionalización de las naciones occidentales.

---

<sup>10</sup> RENTERIA, Adrian, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, obra citada.

<sup>11</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Marbury versus Madison. La política en la justicia*, Estudios en Homenaje al doctor Hector Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, México, UNAM, 1989, tomo I.

Estos acontecimientos propiciaron el surgimiento de una corriente que señala que el Poder Judicial es un verdadero poder, y de la posibilidad creativa de los Jueces a los que, en el siglo XX y para casos específicos se adhirieron los servidores públicos administrativos. Esta postura lo mismo se encuentra en Cappelletti<sup>12</sup> que en Fix Zamudio, quienes afirman que el Poder Judicial, de ser un aplicador mecánico de normas se ha convertido en uno de los pilares básicos del Estado contemporáneo.

En virtud de la revalorización de la función jurisdiccional en los términos señalados, existió un ejercicio que se caracterizó por señalar que la ley era un marco dentro del cual tenía que producirse la norma jurídica individualizada. Esto implicaba que el juez dentro de un marco de discrecionalidad debía llenar el espacio interno del marco de la ley al resolver cada caso concreto. Este pensamiento fue desarrollado principalmente por Hans Kelsen<sup>13</sup>, quien dotaba al juzgador de una discrecionalidad limitada.

Posteriormente, surge la teoría de los derechos de Dworkin<sup>14</sup>. Ronald Dworkin es el sucesor de Hart en la Universidad de Oxford. Su obra resume el pensamiento de que existen derechos independientemente de que se encuentren positivados en la norma. En ese sentido, critica al positivismo en lo general, particularmente en la distinción que éste hace entre la moral y el Derecho. A partir de la afirmación que hace de la existencia de un vínculo precisamente entre moral y Derecho, así como de la creación de un modelo de juez, el juez Hércules, que con base en la valoración de normas, principios y directrices políticas puede resolver los casos difíciles con una respuesta correcta, es considerado como el autor iusnaturalista más importante en la actualidad y su teoría, como un neoiusnaturalismo. En el presente apartado intentaré describir una parte del trabajo de Dworkin: los casos difíciles.

---

<sup>12</sup> CAPPELLETTI, Mauro, *la Justicia constitucional*. México, UNAM, 1987. pp. 183 y ss.

<sup>13</sup> KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, UNAM, 1990.

<sup>14</sup> DWORKIN, Ronald, "Los derechos en serio", España, Planeta Angostini", 1992

## 2.2 Esquema de resolución de problemas jurídicos desde la respuesta correcta

El esquema más simple para encuadrar el proceso de resolución de un conflicto jurídicamente calificado es aquél en donde, para resolver un problema jurídico P, la norma jurídica N debe aplicarse al caso concreto C conformado por los hechos (H). El esquema, en esta primera fase, sería el siguiente:

$$P=N \longrightarrow C(H)$$

Sin embargo, esto no concluye así. Una vez hecha la operación es necesario dar razones que justifiquen nuestra decisión. En realidad rara vez la solución viene contenida en las premisas. De hecho, la forma de comunicación de los seres humanos rara vez se encuentra esquematizada de un modo tal. Por tanto, lo que hacemos es apoyar nuestra decisión mediante un proceso de concatenación de argumentos. Por tal motivo, la segunda parte del esquema sería la siguiente:

$$S=R [N- C(H)]$$

En esta segunda parte de la ecuación, S significa sentencia que debe ser igual a una serie de razones R que justifiquen por qué la norma jurídica N se aplica al caso concreto C compuesto de los hechos (H). La pregunta en este esquema es si es posible que en todos los casos, para resolver una sentencia S exista solamente una norma jurídica aplicable a un caso concreto. Es decir, el meollo del asunto es determinar si:

$$S= \text{¿}N1 \longrightarrow C1\text{?}$$

Dworkin menciona que siempre encontraremos una respuesta correcta a cada conflicto por medio de los argumentos de principio a los que me referiré en el apartado siguiente.

### 2.3 El Derecho en Dworkin: reglas, argumentos de principio y argumentos políticos

Como se ha mencionado a lo largo de la presente tesis, los casos difíciles son aquellos en donde es imposible hacer una aplicación mecánica del silogismo judicial. En ellos no es clara la norma aplicable al caso concreto, por existir varias normas o, en casos extremos, por no existir dicha norma. No obstante, el juzgador no puede dejar de resolver el caso y debe hacerlo correctamente. Para tal fin, debe conocer el andamiaje jurídico y, en caso de no existir norma, debe acudir a los principios. Cabe señalar que para Dworkin el Derecho se compone tanto de normas jurídicas como de principios y directrices políticos.

Los casos difíciles parten de la base de que hay distintos tipos de argumentos. Para Dworkin existe una distinción entre argumentos de principio y políticos, por tanto, las decisiones judiciales deben ser acordes con los argumentos de principio, que son compatibles a su vez con los principios democráticos. Este tipo de argumentos, los de principio, son aquellos que atribuyen derechos a un individuo, no responden a la estructura de la norma jurídica de Kelsen y tienen un lugar superior jerárquicamente a los argumentos políticos. Por tanto, el juzgador, al resolver debe fallar a favor de los principios. En realidad la distinción entre principios, normas y argumentos políticos de Dworkin, es menos clara que la que desarrolla Zagrebelsky en su obra del Derecho dúctil.<sup>15</sup>

La distinción entre reglas y principios en Dworkin es, básicamente, la siguiente: las normas jurídicas prescriben una conducta con su consecuencia jurídica, los principios carecen de dicha consecuencia, en razón de que se trata de planteamientos que ayudan a tomar posición ante los casos concretos. Son orientadores, estándares de conducta. Por otra parte, las reglas se encuentran delimitadas por una serie de excepciones contenidas en el ordenamiento, es decir, su cumplimiento se queda circunscrito a determinados condicionantes, tanto para su existencia como del límite de su aplicación. Los principios también tienen límites, sin embargo, prevalecen en razón de su importancia, que resulta indispensable para cumplir ciertos requisitos de justicia. Por tal

motivo, puesto que los principios se vinculan directamente con las concepciones de justicia, es que el Derecho y la moral se relacionan en esta concepción dworkiniana. El Derecho depende de los principios de justicia, que son propios de la moral.

La segunda distinción que es dable referir para explicar por qué Dworkin elimina la discrecionalidad del juzgador, al sostener que los jueces han de aplicar el Derecho promulgado y, por tanto, no deben crear Derecho, es la existente entre los referidos argumentos de principio y políticos. Los argumentos políticos "justifican una decisión política demostrando que favorece o protege una meta colectiva de la comunidad en cuanto todo", por su parte, los argumentos de principio "justifican una decisión política demostrando que tal o cual decisión respeta o asegura algún derecho individual o de grupo."<sup>16</sup> Un Derecho es una finalidad política individualizada, esto es, equis individuo tiene derecho a cierta expectativa si ésta tiende a favorecer el estado de cosas para que dicho individuo pueda ejercer ese derecho. Por su parte, los objetivos colectivos estimulan los intercambios de beneficios y cargas en el seno de una comunidad, es decir, deben producir un beneficio colectivo para todos, un ejemplo de lo anterior es la eficiencia económica. Por ese motivo, bajo ninguna circunstancia debe permitirse un ejercicio discrecional del juez en los casos difíciles, toda vez que se dejaría el ejercicio de un derecho individual o de grupo en manos del libre albedrío de un juzgador, por lo cual no se tomarían los derechos en serio.

El autor continúa diciendo en relación con el proceso legislativo, que la justificación de un programa legislativo exige por lo común ambas clases de argumentos. Incluso un programa predominantemente político puede necesitar argumentos de principio y un programa de principio puede reflejar el sentimiento de que los derechos no son absolutos y están limitados por la restricción política. En el caso de los tribunales, en tanto delegados de la aplicación de la ley por el legislador, si estamos en presencia de un caso fácil, es decir, cuando los juzgadores se limitan a imponer una decisión judicial en

---

<sup>15</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, "El derecho dúctil", Op. cit, 1992.

<sup>16</sup> DWORKIN, Ronald, Los derechos en serio, obra citada, p. 148

los términos inequívocos de una ley evidentemente válida, siempre la justificación va a ser por un argumento de principio, no obstante que los argumentos políticos hayan forjado esa ley. En resumen: el Poder Judicial se refiere a las discusiones entre moral y Derecho, en tanto que el Poder Legislativo a los beneficios de la colectividad. El legislador crea el Derecho, y el juez, con base en las discusiones en torno a la justicia y el Derecho, rescatará el principio aplicable a cada caso concreto.

La situación descrita en el párrafo anterior se complica cuando hablamos de un caso difícil, en el que no hay una norma establecida que dicte una decisión en algún sentido; entonces la decisión puede tomarse de cualquiera de las dos clases de argumentos (políticos o de principio). El autor se inclina porque las decisiones judiciales deben ser generadas por un argumento de principio, no por directrices políticas. Es decir, decisiones tomadas con base en proposiciones que describen derechos de carácter individual, no con proposiciones que prescriben objetos de carácter colectivo. El juez debe ponderar los principios y decidirse por aquel que en ese momento específico y ante el dinamismo de los principios sea el más adecuado para resolver la controversia.

#### 2.4 Principios y democracia. Las objeciones de Dworkin al poder creador del Derecho del órgano jurisdiccional

A partir de estos parámetros, Dworkin señala los vínculos entre los principios y la democracia. Dice que la adjudicación de competencia debe estar subordinada a la legislación, y que por tanto existen dos objeciones al poder creador del Derecho del juez. Ambas objeciones reaccionan en forma distinta dependiendo del argumento, político o de principio, que se utilice para analizarlas.

La primera objeción es que la comunidad debe ser gobernada por personas electas por la mayoría y responsables ante ella, y los jueces no son responsables ante las mayorías, por no ser electos popularmente. Esto es cierto en términos de los argumentos políticos, ante los cuales las decisiones

deben tomarse mediante un procedimiento que produzca una manifestación de los intereses que se presentan. Las decisiones deberán tomarse a favor de las mayorías por jueces electos por las mayorías. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los argumentos de principio, toda vez que las decisiones tomadas con base en estos argumentos no se apoyan en supuestos relativos a la naturaleza de las demandas, sino en un derecho de algún individuo o de grupo. Por consiguiente, su raigambre democrático no lo adquiere del ejercicio del derecho al sufragio pasivo, sino de la forma de emitir sus resoluciones. Finalmente, debe hacerse hincapié en que la percepción de Dworkin en torno a la división de poderes que implícitamente se encuentra contenida en la primera objeción es verdaderamente conservadora. Se trata de una posición que divide tajantemente el ejercicio del poder, situación incompatible con el Estado Constitucional de Derecho, en el cual existe una reformulación de la idea de control del poder,<sup>17</sup> con un replanteamiento de la concepción de la coordinación y colaboración entre los mismos, que no da cuenta de las transformaciones del Poder Judicial después de la segunda posguerra con la creación de los Consejos de la Magistratura y, finalmente, con la presencia de órganos constitucionales autónomos.

Por otra parte, es dable también argumentar la legitimidad de la justicia a la que se refiere Cappelletti, quien por su parte asegura que este paradigma ya no es tal, al enunciar que: “los poderes ejecutivos y legislativos, a pesar de haber sido tradicionalmente directamente responsables ante el pueblo, no se ajustan aún en realidad al modelo de democracia representativa”. En lo personal me adhiero más a la posición de este último, pues resulta tangible el comprobar que los jueces y los administradores públicos legitiman su función en el Estado constitucional al fundar, motivar y justificar sus resoluciones, y que los otros órganos ya no representan en realidad a los electores sino a distintos grupos de interés.

Por otra parte, la segunda objeción expresa que si un juez legisla y aplica retroactivamente la ley al caso que tiene entre manos por tanto, se castiga a

---

<sup>17</sup> Sobre el particular, VALADES, Diego, *El control del Poder*, México, UNAM, 1999 y CARDENAS GRACIA, Jaime, *Remover los dogmas*, *Obra citada*.

una persona con una norma posterior. En el marco de las decisiones tomadas con argumentos políticos, que busquen un beneficio colectivo, podría dejarse de lado el derecho de algún individuo a la propiedad a favor de la comunidad. Por tal motivo, podría pensarse válidamente que el juez, al carecer de norma, estaría castigando a una persona con una norma posterior. Esto no ocurre con las decisiones tomadas por argumentos de principio, en las cuales existe un derecho adscrito a un individuo o a un grupo y, correlativamente, una obligación para otra persona, por lo cual, es el Derecho lo que obliga al juzgador a resolver condenando a una de las partes, no una norma retroactiva creada mediante la interpretación judicial.

Esta posición tampoco parece del todo correcta. No es adecuado pensar que el órgano jurisdiccional crea y aplica Derecho al momento de emitir una sentencia o una resolución, como el caso del Consejo General, y que, por tanto, se encuentra aplicando retroactivamente una ley. Me parece que no es adecuado porque el órgano jurisdiccional resuelve de conformidad con las pretensiones aportadas por las partes, por tanto, no está resolviendo con elementos que no conozcan las partes y, consecuentemente, no se le está aplicando al sancionado una disposición que no conozca.

## 2.5 El proceso jurisdiccional. Vínculos entre justicia y Derecho

De regreso en el tema, para poder ponderar adecuadamente los principios, Dworkin hace un análisis del sistema jurisdiccional federal de Estados Unidos y propone un modelo de juez concedor de todo el andamiaje legal, de los precedentes y de los criterios del sistema jurídico. El uso de un modelo, imaginando un juez federal de Estados Unidos es obvio por su formación, y por tanto el juez Hércules<sup>18</sup> es un modelo para el sistema norteamericano, lo mismo que la posición original de Rawls es operable para un sistema democrático occidental y el Derecho como mediación de categoría social es aplicable para aliviar las tensiones entre facticidad y validez en un sistema en

---

<sup>18</sup> DWORKIN, Ronald, obra citada, p. 177. Las cualidades del Juez Hércules son, nada menos, que la habilidad, la erudición, la paciencia y la perspicacia sobrehumanas. Es menester señalar que el mismo autor señala que como ningún Juez es Hércules, deben ser sumamente humildes en la resolución de los casos difíciles.

donde se reúnan las condiciones previas del discurso, de acuerdo con Habermas.<sup>19</sup> No obstante, puede ser trasladado a otros sistemas sólo para fines explicativos.

La idea del juez Hércules es que existe un juez omniconocedor que puede, con base en su conocimiento, paciencia, imparcialidad y tiempo para emitir resoluciones, encontrar los principios que hagan que la decisión que tome sea siempre correcta. Muchas críticas se han hecho a este concepto de carácter contrafáctico, sin embargo, es posible centrarse en una: Dworkin no menciona nada en torno a la existencia de dos jueces Hércules que, por su carga axiológica, podrían escoger un principio diferente en situaciones similares, lo que ocasionaría que sólo una de las dos respuestas fuera correcta. Ahora bien, la actividad judicial desde la postura dworkiniana implica el siguiente procedimiento:

- En todo proceso judicial existe un juez cuya finalidad es decidir el conflicto.
- Este juez tiene el deber indiscutible e impostergable de descubrir cuál derecho debe prevalecer, incluso cuando no exista norma aplicable al caso concreto.
- El juez debe fallar de acuerdo con los argumentos de principio.
- Los argumentos políticos se subordinan a los argumentos de principio, por lo cual, los principios son superiores a la norma.
- El juez no inventa el Derecho, lo garantiza. Los casos difíciles cuando encuentran una discusión de carácter constitucional deben ser resueltos de igual manera por el juzgador, pero ahora con dos enfoques diferentes.

En resumen, para el autor el sistema constitucional descansa sobre una base moral, que es precisamente que los hombres tienen derechos morales oponibles al Estado, por lo que un tribunal que aplique plenamente tales principios debe estar preparado para resolver y formular cuestiones de moralidad política. Hasta dónde llegan los derechos morales es una interrogante que se nos abre en estos momentos.

---

<sup>19</sup> HABERMAS, Jürgen, "Facticidad y validez", Trotta, España, 1998.

Saldaña<sup>20</sup> nos explica que no existe una diferencia entre los conceptos Derecho moral y Derecho natural, y que por el contrario encuentra como características identificatorias entre ambos: la posibilidad de aceptar, desde la teoría de los derechos morales de una ética general, y que tanto los derechos del hombre considerados desde el iusnaturalismo como los derechos morales son válidos independientemente de su publicación. Saldaña hace esta caracterización, de la cual creo importante rescatar el segundo concepto, pues incluso los iusnaturalistas, al hacer distinguos entre normas y principios están reconociendo el carácter de supremacía de un Derecho positivado. Incluso el mismo Saldaña dice que los derechos humanos o morales no estarán completos hasta que lleguen a la positivación.

La crítica que hace Dworkin al positivismo generalmente es a la expresión más radical, y es aplicable básicamente al positivismo ideológico, no así al metodológico o al teórico, a los cuales hace referencia Bobbio en su problema del Positivismo Jurídico o Prietosanchiz en su Constitucionalismo y Positivismo.<sup>21</sup>

## 2.6 La discrecionalidad y sus límites

Respecto a la discrecionalidad de los jueces y, para los fines del presente capítulo, los administradores públicos, McCormick piensa que los jueces en los casos difíciles están limitados por los principios de universalidad, consistencia, coherencia y aceptabilidad de las consecuencias, a los que se ha hecho mención en el capítulo anterior, por lo que no tienen discrecionalidad absoluta, y, por otra parte, los jueces carecen de poder de decisión sobre las justificaciones que están argumentando; pueden decidir un caso en particular, sobre todo un caso difícil o constitucional, pero no por eso significa que su resolución sea justificada, para lo cual deben recurrir a una racionalidad

---

<sup>20</sup> SALDAÑA, Javier, *Derechos morales y derecho natural. Un análisis desde la teoría de Dworkin*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 90, México, UNAM, 1997.

<sup>21</sup> PRIETOSANCHIZ, Luis, "Constitucionalismo y positivismo", México, Fontamara, 1997.

práctica, que exige que a favor de una acción debe darse forzosamente una razón.

En este punto es necesario definir qué se entiende por discrecionalidad para no confundirle a esta palabra con un término que el uso cotidiano del lenguaje podría considerar cercano, que es el de arbitrariedad. Rentería<sup>22</sup> menciona que la discrecionalidad significa la posibilidad de escoger entre diferentes alternativas acerca de la estrategia para conseguir un determinado fin. Se trata de un término relacional, ya que depende de la existencia de determinadas condiciones, de la posibilidad de decidir entre un aspecto y otro. No se puede soslayar que es una actividad que desarrolla un sujeto y que lo que hace que se defina por una u otra situación es, precisamente, el fin que persigue. En ese sentido Rentería señala que se trata de la posibilidad de individualizar su propia línea de acción en relación con determinado fin. En el ámbito jurídico, para el autor citado la discrecionalidad del juzgador es la condición en que se encuentra el órgano judicial cuando le faltan indicaciones jurídicas incontrovertibles que le señalen una respuesta correcta. El autor parte de esta definición para plantear su concepto de arbitrariedad. Concibe que en caso de que un juez tome una decisión que se encuentra fuera de los límites jurídicos, ha transgredido la frontera de la discrecionalidad, que se encuentra inmersa dentro de un marco de alternativas limitado. En este último caso se trata de resoluciones arbitrarias.

Como se mencionó, las áreas de discrecionalidad que se presentan en los procesos jurisdiccionales son las mencionadas por Wroblesky: de la validez de la norma aplicable, de la decisión interpretativa, de los hechos de la cuestión jurídica y de la elección de las consecuencias. En todos estos casos el juzgador emplea ciertos márgenes de voluntad para decidir la problemática que se le plantea; en los casos fáciles, para determinar la posibilidad de utilizar un silogismo judicial en la resolución; en los casos difíciles, para determinar la forma de resolver el caso. Desde esta óptica, incluso la idea de la única respuesta correcta plantea un margen de discrecionalidad: el de la decisión sobre qué principio utilizar para resolver el conflicto.

Una vez analizados el pensamiento de Dworkin sobre la única respuesta correcta basada en argumentos de principios, y la respuesta de la discrecionalidad limitada por los principios de universalidad y aceptación de las consecuencias de McCormick, quiero hacer un planteamiento general del marco de acción de un tipo de casos difíciles en México, precisamente, el objeto de estudio de este capítulo: las resoluciones de quejas por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, las que por su propia naturaleza son casos difíciles en ocasiones constitucionales, por lo cual pueden someterse al análisis de la respuesta correcta atendiendo a los principios o de la discrecionalidad judicial limitada.

Si consideramos a las quejas como casos fáciles, de subsunción de hechos y normas del COFIPE, podríamos llegar a la conclusión de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en todo momento, podría resolver la controversia mediante el mecanismo de subsunción y aplicando las disposiciones normativas de las cuales conoce su significado exacto. Esto no es factible en razón de que, como se ha dicho, cada sujeto puede comprender una norma desde determinados ángulos. Además, si la solución fuera correcta para todos los casos, carecería de sentido la existencia de un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral. En este sentido, parece que las quejas se acercarán en muchas ocasiones más a casos difíciles, alejados del centro luminoso del derecho, que a casos fáciles.

Hemos visto que para resolver las controversias existen corrientes que limitan el papel del juez o del administrador público como creador del Derecho, que son las formalistas, y una reacción a éstas que encontramos principalmente (aunque no únicamente) en las escuelas realistas. En este último esquema encontramos también la posición positivista de Kelsen. Se puede argumentar válidamente la presencia de dos versiones: una radical, de las escuelas realistas, que otorga toda la discrecionalidad al juzgador; y otra moderada, de los positivistas, que otorga un marco determinado de actuación al juzgador. La corriente del realismo jurídico sostiene la idea de que debe examinarse la

---

<sup>22</sup> RENTERIA, Adrian, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, obra citada, pp. 37 y 38

conducta real y efectiva de los tribunales y la manera en que los jueces aplican el Derecho. Como hemos señalado, Dworkin niega el papel creador de los jueces y McCormick lo critica por no acatar otros principios de carácter consecuencialista. Carmona Tinoco,<sup>23</sup> basado en García Maynez, dice que la función judicial debe realizarse armonizando los aspectos lógicos y axiológicos que la conforman y el predominio de uno u otro dependerá de las circunstancias del caso concreto. Considero que esta visión podría ampliarse al ámbito de las autoridades administrativas, como es el caso del Instituto Federal Electoral, cuando ejercen funciones jurisdiccionales. Esto en razón de que la actividad que desarrollan es la misma: la resolución de controversias mediante la participación del ente en su carácter de tercero imparcial. En conclusión, el juez o el administrador público debe tener libertad para valorar el conflicto, pero esa valoración debe estar limitada por los principios.

## 2.8 De vuelta sobre la fundamentación, la motivación y la justificación

Para el caso de México, principalmente para el Derecho Electoral, el juzgador debe considerar que su decisión esté debidamente justificada; esto lo deben entender los abogados positivistas tradicionalistas no sólo como la fundamentación y motivación de las decisiones de los jueces, sino que la motivación corresponda a los fines de la rama del Derecho y que se justifiquen socialmente dichas resoluciones. La distinción radicaría en que la fundamentación y la motivación son perspectivas internas del Derecho, una para establecer el precepto aplicable al caso concreto y la otra para establecer la relación entre la conducta y el precepto, sin embargo, la justificación es de carácter externo: tiene que ver con la legitimidad que producen las consecuencias de la decisión jurisdiccional en el ámbito social.

Como ha mencionado Aarnio<sup>24</sup> citando a Bergholtz, la obligación formal de dar razones ha existido siempre. Sin embargo, la justificación es un proceso más

---

<sup>23</sup> CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, "La interpretación judicial constitucional", México, UNAM-CNDH, 1996.

<sup>24</sup> AARNIO, Aulis, Derecho, racionalidad y comunicación social, p. 44

amplio que corre paralelo a la democratización de los países occidentales. Mientras más abierta es la sociedad y la sociedad jurídica, mayores posibilidades tendrán de rebatir los argumentos de los tribunales e influir en la toma de decisiones políticas. Se trata de un proceso de exigencia de mejores y mayores razonamientos.

Coincido plenamente con Brage Camazano, quien señala que: la "legitimidad y autoridad (de los tribunales constitucionales) reposa de manera primordial en la fundamentación clara de sus decisiones, precisamente porque no son legisladores (...) sino justamente tribunales, que no actúan ni libre ni soberanamente, sino sólo como comisionados del poder constituyente, encargados de interpretar la Constitución, a la que deben imputarse sus decisiones."<sup>25</sup> Esto bien puede trasladarse al ámbito del Derecho electoral: las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral descansarán en su adecuada fundamentación, en virtud de que la labor del órgano constitucional autónomo, precisamente la de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los actores políticos en la organización de los procesos electorales federales, se encuentra cimentada en ciertos principios básicos como la imparcialidad y la independencia. Las resoluciones deben tomar en cuenta dichos principios para legitimarse.

En otras palabras, las decisiones del juzgador no sólo deben estar fundadas y motivadas, también deben responder a una verdadera interpretación de la Constitución para que puedan tener una legitimidad en la sociedad. Además del principio de maximización del texto constitucional (y consecuentemente de los derechos humanos), las decisiones no deberán ser tomadas conforme a criterios particulares, por el contrario, deberán basarse en las experiencias anteriores del propio Consejo General, esto es, sus precedentes, y en una jerarquización entre principios y normas constitucionales. Ello implica que si los precedentes vulneran los principios constitucionales es dable plantear una mutación en la interpretación que maximice los derechos.

---

<sup>25</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, "La acción de inconstitucionalidad", México, UNAM, 1998. p. 185

Para la solución correcta de los casos debemos partir de que tenemos un criterio de referencia, que es la defensa de los derechos fundamentales, que son precisamente principios constitucionales a los que les debemos de prestar adhesión. En caso de antinomia entre un principio y una regla, debe prevalecer el principio, sin embargo, cuando encontremos una colisión entre principios del procesal constitucional se debe buscar que nuestra sea justa, ponderando en el caso concreto los derechos fundamentales encontrados.

En el Derecho electoral, por la naturaleza misma del litigio que está en juego, debe hacerse, en primer término, una ponderación de reglas y principios; en segundo lugar, el juzgador debe considerar que su decisión debe estar debidamente justificada; en tercer lugar, debemos partir de que tenemos un criterio de referencia, que es la defensa de los derechos fundamentales.

## 2.9 Una propuesta de justificación aceptable

Aulis Aarnio<sup>26</sup> señala que la crítica a la posición de Dworkin puede hacerse desde varios frentes. El primero de ellos es la ambigüedad del concepto de única respuesta correcta, del cual pueden extraerse al menos dos versiones: la fuerte, que establece la existencia permanente de una respuesta para cada caso, y la débil, que señala que, pese a esa existencia, no necesariamente el aplicador podrá determinar la respuesta correcta. Aarnio rechaza ambas versiones de la respuesta correcta argumentado la presencia de ambigüedades en el lenguaje, lo que hace inviable tener un solo significado correcto de una expresión normativa, menos aún una respuesta única correcta.

Como se manifestó en el apartado anterior, el proceso democrático ha llevado a las sociedades a ser más exigentes con las resoluciones judiciales. Los órganos jurisdiccionales se ven obligados no sólo a referir literalmente los textos de la ley que sirven de fundamento a sus determinaciones, sino están obligados a argumentar sobre el sentido de éstas. Al respecto, la apertura democrática ha hecho posible un fenómeno de control externo de los órganos jurisdiccionales. Aarnio menciona que existen razones jurídicamente

aceptables y jurídicamente no aceptables. Es obvio que sólo las primeras deben prevalecer en el Estado Constitucional de Derecho. Por otra parte, se encuentran las razones reales, que son aquellas cuestiones que han sido utilizadas para encontrar una solución, y las razones públicas, que son las que sirven de justificación de la decisión ante la sociedad. En ese sentido, los órganos jurisdiccionales deben emitir razones jurídicamente aceptables y éstas deben ser públicas. Este es el único mecanismo de control público y democrático de dichos órganos. A continuación, se ejemplifica esto:

Razones	Reales	Públicas
Jurídicamente aceptables	No son relevantes	Si son relevantes
Jurídicamente no aceptables	No son relevantes	No son relevantes

El esquema anterior lleva a Aarnio a buscar una mejor justificación de las decisiones jurídicas. Señala que ésta puede darse en dos vías, la justificación interna y la externa. La justificación interna se refiere a la estructura lógica del pensamiento aplicada mediante la operación silogística: la premisa mayor como normativa y la conclusión derivada de la premisa. La justificación externa se refiere a la justificación del porqué se ha elegido determinada premisa en el silogismo.

En este sentido, una justificación interna operaría de la siguiente forma:

PM= Si A, entonces (debe ser ) B

Pm= f : A

C= f, entonces (debe ser) B

Por su parte, la justificación externa que da razones para

PM= Si la exposición de motivos dice que el texto de la ley L (si A entonces debe ser B) significa que "Si A entonces debe ser B", la interpretación de L debe ser "Si A, entonces (debe ser) B"

<sup>26</sup> AARNIO, Aulis, Derecho, racionalidad y comunicación social, Obra citada, p. 49

**Pm = La iniciativa de Ley dice "Si A entonces debe ser B"**

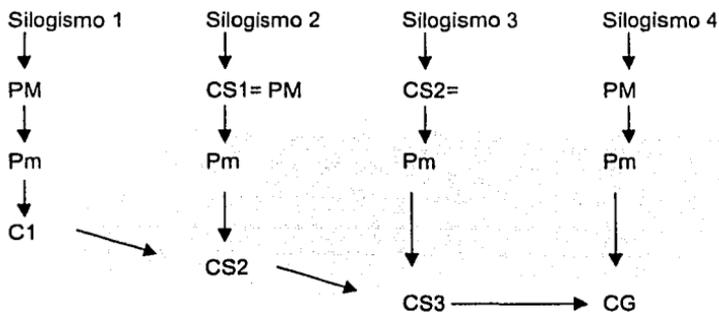
**C = Si A entonces (debe ser) B**

En el ejemplo electoral operaría así:

Silogismo uno:

PM:

Además, podríamos construir otros silogismos argumentando mayores elementos que fortalezcan nuestra interpretación: argumentos sobre la interpretación histórica, sobre el valor de los principios en la argumentación jurídica, sobre la supremacía de reglas y principios, etcétera. En resumen, la fuerza de nuestra argumentación es la totalidad de los argumentos que compongan el árbol silogístico, el cual opera conforme al siguiente esquema.



Este árbol prueba cómo las premisas del silogismo no son únicas y no pueden ser necesariamente las únicas correctas. Depende de la elección de las premisas, y son el resultado de un proceso de ponderar qué argumento utilizar en cada tramo del proceso racional. Por tal motivo, Aarnio otorga prioridad al concepto de coherencia (la coherencia de la cadena de argumentos) y no a la corrección del argumento. El hecho de que una argumentación pueda ser racional, como lo plantea Aarnio, no significa que necesariamente será una argumentación

## 2.9 El principio de mayoría y la justificación aceptable

Como se ha mencionado, no es dable mantener la idea de la respuesta correcta. Entonces, la idea es que la justificación persuada al mayor número de seres posibles. Como se mencionó en el capítulo segundo, la idea de Perelman es la de contar con un auditorio universal compuesto por todos los seres de razón. Ese es un tipo de auditorio al que se tiene que convencer. También existe otro tipo de auditorio, el particular, compuesto por sujetos que tienen conocimiento en la materia. La idea es que si la mayoría del auditorio particular considera la justificación como aceptable, por ese momento será la mejor solución posible; nunca la correcta.

Esta perspectiva también resulta hipotética. Pero para poder estar en presencia de un auditorio particular que pueda decidir por una mayoría consensuada qué tipo de argumento es aceptable tendría que cumplirse una serie de requisitos previos (la situación ideal de habla de Habermas, por ejemplo). La idea es que esta comunidad lingüística tendría la obligación de aceptar los estándares de racionalidad (libre discurso, igualdad y respeto a la dignidad), también tendría que considerar la idea de cooperación social, que incluye la predicibilidad de las decisiones y la necesidad de que todos los casos deben resolverse. Si estamos en presencia de autos de desechamiento, no se cumple este requisito para formar parte del auditorio particular, toda vez que no se está asumiendo un concepto de cooperación social de resolución de controversias.

En resumen, no es dable sostener que existe una argumentación correcta única. No sirve a la sociedad, lo que se necesita es una justificación de las resoluciones y que ésta sea aceptada por la mayoría (así sea contrafáctica) de una comunidad racional. Por tanto, es inviable mantener el pensamiento de que las resoluciones del órgano electoral administrativo, por el sólo hecho de haber sido pronunciadas por éste, serán soluciones correctas. Por el contrario, esta tesis sostiene que puede existir una pluralidad de métodos interpretativos que se traducirán en una pluralidad de respuestas aceptables. Por tal motivo, si los resultados de las resoluciones de las quejas por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral no pueden ser necesariamente correctos y, en su

acontecer se percibe la predilección por el formalismo jurídico del desechamiento y la no resolución de los asuntos (como se vera más adelante), entonces el problema radica en la presencia de una fuerte ideología formalista en los aplicadores del Derecho. Al respecto, es necesario revisar los vínculos entre ideología y Derecho para aplicarlos al ámbito electoral.

### 3. Ideología y Derecho ¿Existen ideologías en la aplicación del Derecho?

La pregunta tiene un doble propósito: desarrollar qué tipos de ideologías existen en la aplicación del Derecho y encuadrar a qué tipo de estas ideologías se circunscribe el órgano electoral administrativo. Para plantear la relación entre ideología y Derecho es menester recordar que la función jurisdiccional es una actividad de valoración de normas y hechos para determinar una resolución jurídica. El juzgador o la autoridad administrativa valora las disposiciones en relación con el caso y, al hacerlo, le imprime a su resolución algún tipo de concepción en torno al Derecho. Por tal motivo, es válido que existan ideologías al momento de resolver los conflictos jurídicos.

Sobre el particular, es necesario definir el concepto de ideología en general. Atienza<sup>27</sup> menciona que el concepto de ideología tiene por lo menos dos significados: por una parte, se trata de un sistema de ideas que guían la acción en el terreno social (en el campo de la acción práctica); por otra parte, desde una óptica marxista, se trata de un concepto peyorativo que se traduce en una falsa conciencia. En ese sentido, Carcova<sup>28</sup> entiende la mención de Marx sobre el carácter ideológico de la religión y la moral al considerar a la ideología como un proceso de inversión de la realidad que responde a factores sociohistóricos. Para los efectos de este trabajo, la intención es basarse en el primer significado y recordar que la aplicación del Derecho, como se mencionó líneas arriba, no se encuentra exenta de esos sistemas de ideas (juicios de valor o pautas sociales).

---

<sup>27</sup> ATIENZA, Manuel, Introducción al derecho, 2ª ed, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000, p. 40

<sup>28</sup> CARCOVA, Carlos María, La opacidad del derecho, Obra citada, p. 128

Excede a los límites de este trabajo demostrar cuáles son los juicios de valor o pautas educativas que crean esa estructura mental que privilegia el desechamiento de los asuntos, pero se esbozan dos posibilidades. Puede tratarse de un sistema educativo formalista, basado en la interpretación gramatical de la ley, pero para comprobar tal planteamiento sería necesario revisar los planes de estudio de las escuelas de Derecho y sobre todo la bibliografía empleada, tanto en las escuelas, como en los proyectos de resolución de los asuntos puestos a consideración del órgano administrativo electoral, todo lo cual resulta excesivo para los fines de la tesis. La otra hipótesis que se plantea es la existencia de cargas importantes de trabajo en la Dirección Jurídica, que llevarían a los proyectistas, por una simple presión laboral, a buscar los motivos de desechamiento de los asuntos. Esta última hipótesis no parece viable, en razón de que durante la etapa analizada (proceso electoral federal de 2000) no existía un término para la resolución de los asuntos.

La idea de la ideología no es ajena al Derecho. Atienza<sup>29</sup> señala que el Derecho consiste en una serie de ideas que constituyen una ideología, como ejemplo de lo anterior menciona los postulados de Ross en torno a que el Derecho son las emociones de los jueces que determinan su comportamiento; pero también puede ser, en términos marxistas, una superestructura de la sociedad impuesta por un grupo social. De tal suerte que el Derecho puede lo mismo reflejar una ideología dominante y por lo mismo no necesitar ser impuesto por la fuerza (si todos coincidimos que el Derecho es una determinada cosa y no otra) o un mecanismo de segregación de ideas disidentes en términos marxistas (un instrumento de dominio).

Carcova<sup>30</sup>, en su trabajo respecto al carácter opaco del Derecho, desarrolla diversas visiones en torno a la ideología, desde Kelsen hasta la teoría del discurso y la teoría crítica de la sociedad. El autor explica que el más grande jurista del siglo XX, Hans Kelsen, había ya planteado el problema de la ideología. Para el filósofo austriaco, la ideología es un proceso emanado de la

---

<sup>29</sup> ATIENZA, Manuel. *Ibid.*, pp. 42-43.

<sup>30</sup> CARCOVA, Carlos María, *La opacidad del derecho*, obra citada, capítulo tercero.

voluntad de las personas que responde a un determinado interés. Por tanto, se trata de un reflejo no vinculado directamente con la realidad. Para contrarrestar esa transformación de la realidad es necesario mantener al Derecho como un sistema ajeno a las repercusiones personales, es decir, hacer un sistema cerrado del Derecho, una teoría pura.

Posteriormente, el autor revisa el pensamiento de Carlos Cossio, para quien la ideología presenta cuatro rasgos fundamentales: a) Se origina de la carencia de base ontológica; b) es una forma de ocultación, al consentir una discrepancia temática y una concordancia funcional (asociar lo que se dice con lo que se oculta); c) la ideología se origina en los intereses de dominación de clase; y d) requiere de divulgación. Nuevamente encontramos que la noción de ideología se basa en una visión de grupo que intenta ocultar la realidad. La tarea del jurista no está ajena a la influencia de las ideologías. Para Cossio, no sólo el juez y el legislador son susceptibles de influencias ideológicas, también lo es el jurista en razón de que su actividad no puede ser enteramente objetiva. En otros términos: los modelos de justificación y reproducción del orden existente que presentan las ideologías se reinterpretan por los operadores jurídicos, toda vez que éstos no actúan acumulando conocimiento sino por medio del debate y la confrontación de ideas, en los cuales se devela la ideología y se busca remover obstáculos sociales.

Toca el turno a Gramsci. Según el autor, el jurista italiano muerto en prisión durante el fascismo, concebía que las sociedades occidentales equilibraban el poder mediante la interacción de la sociedad civil, en medio de la cual predomina la hegemonía del grupo social dominante. Por hegemonía entiende el mecanismo por el cual ese grupo social dominante presenta como universales sus propios intereses. La ideología es una parte de la hegemonía que se presenta, no ya como un mero conjunto de ideas, sino como una forma de vida palpable.

Carcova concluye con un análisis de la relación entre ideología y poder en la concepción crítica del Derecho. Para el autor, el poder (entendido como un código de símbolos generalizados con los que se comunica la sociedad) oculta

una parte de sí con la finalidad de mantener su propia existencia. En el marco del Derecho, tanto iusnaturalismo como iuspositivismo responden a posiciones ideológicas definidas que intentan imponer su visión a la sociedad y reproducir los esquemas sociales. En ese sentido, la ley se convierte en un mecanismo de control de poder en la medida en que refleja una determinada posición y es conocida por un grupo determinado de personas que la interpretan de conformidad con una ideología imperante. El poder y el Derecho se relacionan cuando el grupo social que conoce el significado del modo de operar del Derecho conserva el desconocimiento en el resto de la sociedad, a fin de mantener el poder. Carcova señala que la preservación del poder requiere, precisamente, de la reproducción del desconocimiento.

La ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas, como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Con base en los valores del intérprete, se puede encontrar primero el tipo de ideología y después buscar las causas que le dan origen. La intención de este capítulo es mostrar los valores de los aplicadores jurídicos del órgano electoral administrativo federal mexicano; y, con base en esos valores, determinar el tipo de ideología imperante en dicho ente del Estado mexicano para, finalmente, probar una suerte de causales sobre esta actuación.

Para esclarecer lo anterior, es menester encontrar el origen de los valores de los aplicadores jurídicos en cualquier sistema. Wroblesky<sup>31</sup> ha señalado que las fuentes de donde provienen esos valores son diferentes. En primer lugar, el Derecho positivo, que fija las bases de actuación de los órganos jurisdiccionales. Pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico disposiciones que obliguen a los órganos resolutores a tomar una determinada posición: buscar la voluntad del legislador, interpretar a favor de un grupo social determinado (por ejemplo el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo). La segunda fuente es la jurisprudencia y, en general, las justificaciones contenidas en las decisiones jurisdiccionales. Al momento de plantear una jurisprudencia, se está presentando un modo de interpretar una norma jurídica revestido de

---

<sup>31</sup> WROBLESKSKY, Jerzy, Sentido y hecho en el derecho, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, No. 9, Fontamara, México, 2001, pp. 164-167

obligatoriedad y de cierta permanencia (en tanto no se produzca un *obiter dictum*). La tercera y última fuente es la ciencia jurídica en todas sus aristas: comentarios, tratados, descripciones. Cuando el jurista plantea una crítica a la legislación o a la jurisprudencia, hace una valoración de cómo debió haber sido la interpretación. En cada uno de los casos, estas fuentes señalan un tipo de valoración en torno a un fenómeno jurídico. Cada fuente señala un valor o una directiva interpretativa<sup>32</sup>, así como cada valor refleja un tipo de ideología y, a su vez, una forma de interpretar la realidad.

Una vez analizadas las fuentes, es preciso ver qué tipo de valores se encuentran inmersos en ellas. Pueden ser de muchos tipos: protección de un grupo social, seguridad jurídica, certeza, protección de derechos fundamentales, la estabilidad social y legal, etcétera. Sin embargo, siguiendo la clasificación del autor citado, se pueden reducir a dos grandes rubros: valores estáticos (que se encaminan a la conservación del status quo, como la seguridad jurídica, la certeza o la estabilidad, y que responden a la idea de que existe un sentido predeterminado en las normas que el legislador imprimió en ellas) y valores dinámicos (cuya función corresponde a la transformación de la norma, de conformidad con el sentido que cada aplicador quiere darle a ésta en su contexto histórico y político).

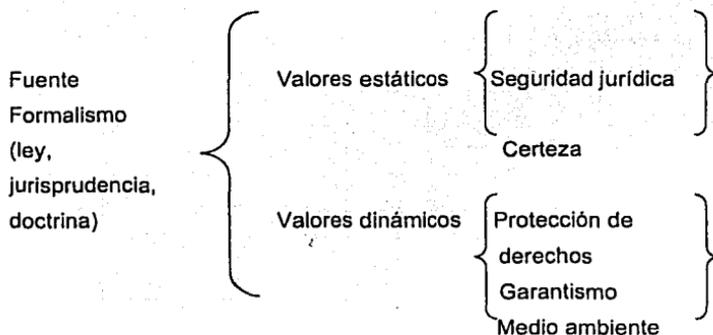
Los valores estáticos y dinámicos corresponden a su vez a una determinada ideología. La elección de la seguridad jurídica o de la certeza de las decisiones jurisdiccionales corresponde a una visión formal del Derecho; una visión en la cual sólo puede existir una respuesta correcta que el aplicador del Derecho debe encontrar. El caso inverso es el de los valores dinámicos. En este último caso no se privilegia la expresión de la ley, sino el sentido y la finalidad de las normas; en otras palabras, la interpretación funcional. Por tanto, si las normas (como las electorales) deben privilegiar el ejercicio libre de los derechos (como los derechos políticos) y si el aplicador debe tomar en cuenta esta situación al

---

<sup>32</sup> Wrobleyky menciona que las directivas interpretativas son aquellas prescripciones que apoyan a un operador jurídico a tomar una decisión. No sólo lo hace pensando en el valor a seguir, sino en las directivas que le impone la ley, pensemos en disposiciones procesales sobre la valoración de las pruebas o disposiciones en torno a el uso del lenguaje: "el sentido de la norma tiene que ser tal que no entre en contradicción con las otras normas del ordenamiento".

momento de resolver los casos que se le plantean, los valores dinámicos que de acuerdo con su perspectiva correspondan para cada caso deberán ser movidos por una mecánica garantista que maximice el ejercicio de los derechos.

En el siguiente cuadro se ejemplifica lo anterior. Éste se retomará al momento de señalar la crítica a la actuación del Instituto Federal Electoral.



Otro tema que resulta importante para la presente tesis es la definición de Wroblewski<sup>33</sup> sobre la ideología, no de la interpretación, sino de la aplicación del derecho, como el conjunto de postulados y valoraciones que influyen al juez cuando aplica el Derecho. Para el autor existen tres tipos de ideologías en la aplicación del Derecho: de la decisión vinculada, de la libre decisión y de la decisión racional y legal. La primera se refiere al proceso histórico que hemos denominado Estado de Derecho formal o decimonónico y el cual creemos que prevalece en nuestro sistema jurídico mexicano. Alude al hecho de que el juzgador se encuentra vinculado al ordenamiento jurídico y que su función se limita a la aplicación de las normas. Por tal motivo, lo que busca el sistema jurídico en su conjunto es la certeza y la seguridad jurídicas. No existe ningún valor superior: la decisión jurisdiccional debe ser igual de certera que la ley. Evidentemente esta visión renuncia a la posibilidad de evolución jurídica, es

<sup>33</sup> WROBLEWSKY, Jerzy, Sentido y hecho en el derecho, Col. Doctrina jurídica contemporánea, No. 9, México, 2001, p. 68

pues una perspectiva ultraconservadora. Wroblesky menciona que la crítica a esta primera ideología es que el juez no es un autómatas y no juzga leyes que, por otro lado, no conforman un sistema jurídico cerrado y sin vicios, por lo cual esta ideología es inaceptable.

La segunda ideología es la de la libre decisión, que proviene precisamente de la crítica a la ideología de la decisión vinculada. Para esta posición la ley no determina la decisión. No puede hacerlo no sólo porque no puede dar cuenta de todos los conflictos, sino porque no tienen un sentido único determinado e incluso pueden presentar contrasentidos. También, y esto es importante, porque la ley sólo define los límites de la actividad del juez, pero no la condiciona. En esta ideología el juez es creador del Derecho en forma paralela al legislador. Dicho proceso creador se encuentra influido por un espectro valorativo del juez, por su opinión en torno a la justicia, al bien moral, por su elección de la fuente de Derecho que requiera para resolver el caso concreto sea la ley o cualquier otra. Es menester mencionar que existen dos tipos de ideología de la decisión judicial: el modelo radical, que desprecia por entero a la ley y plantea la posibilidad de resolver contra legem; y el moderado, que sin desechar la ley, sí considera a la actividad jurisdiccional como independiente.

El último modelo es la ideología de la decisión racional y legal. Este tipo subraya la importancia de la legalidad y la racionalidad en la decisión jurisdiccional. La decisión debe ser legal, en razón de que los órganos jurisdiccionales aplican las leyes que están en vigor y asumen como valor el principio de legalidad. Por otra parte, debe ser racional, entendiendo a la racionalidad como la justificación de la decisión por medio de la norma aplicada, de los hechos probados y de sus valoraciones. Si cumple estos elementos, será una decisión racional.

Como se mencionó, para Wroblesky la ideología en la aplicación del Derecho es el conjunto de postulados y valoraciones que influyen al juez cuando aplica el Derecho. La forma como las valoraciones se pueden analizar en el campo del Derecho varían dependiendo el plano utilizado. Bajo la óptica del pleno lógico, la decisión judicial es una resolución que debe encontrarse justificada

por medio de razones o, por lo menos, que debe ser justificable. Para justificar la decisión, deben resolverse los cuatro problemas en la aplicación de la ley de acuerdo con el autor:

- a) Determinación de las normas en vigor con un sentido lo suficientemente preciso para decidir el caso;
- b) determinación de los hechos que influyen la decisión;
- c) Subsunción de los hechos bajo las normas aplicadas;
- d) Elección de las consecuencias de los hechos demostrados, si esa elección depende del juez según la norma aplicada".

En el primer caso, debe considerarse si estamos en presencia de una legalidad simple, digamos formal, que nos diga que las normas son válidas por su simple promulgación por los órganos competentes para hacerlo y mediante el procedimiento establecido o, por el contrario, si consideramos una legalidad fuerte en términos de Ferrajoli. En el segundo caso, se trata de determinar los hechos en cuestión. En el tercer planteamiento se debe asumir la problemática de los hechos que no es tan sencilla como podría creerse. Rentería menciona, al respecto, que encontramos un doble nexo entre las cuestiones de hecho y las consideraciones de Derecho que, en todo caso, debemos revisar al momento de plantear la solución al problema de los hechos. El primer nexo es que las cuestiones de hechos conciernen a hechos calificados jurídicamente como tales y no a hechos brutos. El segundo es que el valor de las consideraciones de Derecho y las cuestiones de hecho pueden variar de acuerdo con los ordenamientos jurídicos. Para el último problema es menester revisar la posibilidad de resolver un caso en relación con las consecuencias de éste. Por ejemplo, determinar qué pena aplicar entre un abanico de penas señalado por la ley.

De regreso a Wroblesky, existen tres decisiones justificadas implicadas con el modelo anterior: la interpretativa, la de la prueba y la final. La primera de ellas exige una valoración por parte del aplicador, en razón de que si el Derecho no impone directivas para resolver los conflictos, entonces el juez debe elegirlas y,

por otra parte, las directivas para la interpretación pueden regular a ésta mediante valoraciones.

"La norma N tiene el sentido M según las directivas interpretativas DI, DI2 ...DI n y las valoraciones E1, E2 ... En necesarias para la elección de las directivas interpretativas DI, DI2 ...DI n."<sup>34</sup>

El esquema es el siguiente:

$(M = DI, DI2 \dots DI n + E1, E2 \dots En/DI, D2 \dots Dn).$

En materia electoral, esta idea de Wrobelsky podría ejemplificarse en los siguientes términos, adoptando una idea de Emilio Zebadúa:

El derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero es viable en el constitucionalismo mexicano (la norma N tiene el sentido M), según la interpretación sistemática y funcional permitida por el artículo 3.2 del COFIPE (según las directivas interpretativas D1 y D2), derivada del artículo 39 constitucional, el cual establece que la soberanía reside en el pueblo y éste a su vez se compone de todos los ciudadanos mexicanos y que entre los fines del Derecho electoral se encuentra velar por la protección de los derechos político-electorales (y las valoraciones las valoraciones (E1, E2 ...En) necesarias para la elección de las directivas interpretativas DI, DI2 ...DI n.

La segunda decisión es la de la prueba, que se refiere a la constatación en el proceso jurisdiccional de la existencia de los hechos. Los factores primordiales que proporcionan valía a la prueba son: la existencia o no de directivas legales de la prueba y si los hechos son positivos (actos) o negativos (omisiones). En ese sentido, la fórmula de Wrobelsky para la prueba es la siguiente:

"El hecho f existe en el tiempo t y en el lugar p según las pruebas P1, P2 ... Pn fundadas en las directivas empíricas ERE1, ERE2, ... ERn, y (o)

---

<sup>34</sup> Ibid, p. 70

las directivas legales LRE1, LRE2, ... LREn y (o) en las valoraciones V1, V2, ... Vn."

Trasladando nuevamente la discusión al ámbito electoral, se podría ejemplificar con los argumentos de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, de la forma siguiente:

La violación al artículo 38, párrafo 1, inciso q) del COFIPE (prohibición de emitir propaganda religiosa), efectuada por la agrupación política nacional UNO, al emitir el folleto "Visión de México" y presentarlo como comprobación de actividades editoriales, se acredita según se desprende de la voluntad de la propia agrupación política de presentar ante la Comisión de Fiscalización como actividad susceptible de ser reembolsada la publicación del mencionado folleto y de la documental pública que representa el documento de marras, fundadas en el hecho de que el folleto contiene frases como Jesús y "El mesías" y de que la ley establece como prueba plena las documentales privadas cuando se adminiculan con otros elementos probatorios del expediente, y que a juicio de la Comisión de Fiscalización, el que una publicación relacionada con una agrupación política mencione vocablos religiosos es propaganda religiosa.

Por otra parte, la decisión final implica que el juez al decidir una controversia deberá tomar en cuenta ciertas características de los hechos y su relación con la norma, a fin de determinar las consecuencias de su decisión. En este caso la fórmula operaría de la siguiente manera:

"Según la norma N en el sentido M el hecho F que existe en el tiempo t y en el lugar p tiene como consecuencias C1, C2 ... Cn conforme a las directivas de decisión DC1, DC2 ... DC n y a las valoraciones Vc1, Vc2 ... Vcn."

Como se desprende de los esquemas anteriores, las valoraciones personales juegan un papel importante en las decisiones jurídicas. Sin embargo, debe

revisarse el resultado de las decisiones jurisdiccionales para ver cómo opera en el plano fáctico la valoración ideológica del juzgador.

Ahora bien, el hecho de que un operador jurídico tenga una determinada ideología no es por sí negativo. De hecho, se trata de una postura normal. La mayoría de los estudiosos del derecho poskelsenianos mencionan siempre cómo el derecho se encuentra influido por una serie de factores. Esto ocurre a nivel macro (análisis de un sistema jurídico) o micro (revisión de la actuación de un órgano, como es el caso). El problema radica en la forma de operar esa ideología y sí, como se mencionó, la ideología funciona como obstáculo en el plano fáctico, por ejemplo para evitar la crítica interna al derecho o el adecuado acceso a la justicia.

#### 4. El acceso a la justicia electoral administrativa

##### 4.1 Acceso a la justicia

¿Cuándo podemos hablar de acceso a la justicia en el marco del Derecho electoral o, en general, del Derecho? En términos generales, el acceso a la justicia es un derecho fundamental previsto por los artículos 17 constitucional, 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para aspirar a él, el sistema jurídico debe ser igualmente accesible para todos y está obligado a dar resultados individual y socialmente justos.

Es conveniente revisar el andamiaje mencionado. En primer término, el artículo 17 constitucional, el cual señala:

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estará expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen

las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial."

La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone:

"Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal."

Por su parte, el artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

"Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil."

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos prescribe:

*"Artículo 8, párrafo 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*

Este margen de disposiciones en torno al acceso a la justicia implica que este concepto ha ido evolucionando, de ser considerado como el Derecho formal de legitimación procesal en un litigio, a un estadio más avanzado que lo considera como el requisito básico para garantizar y hacer efectivos los derechos.<sup>35</sup> En

---

<sup>35</sup> CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos, 1ª ed en español 1996, (1ª ed 1978) México, F.C.E. p. 10.

ese sentido, resulta paradigmático el trabajo clásico de Capelletti y Garth, quienes explican que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para hacer efectiva su aplicación. Por tal razón, el acceso a la justicia es un derecho que pretende garantizar u no solamente proclamar los derechos. Un modelo garantista, en los términos planteados, será aquel que contenga más instrumentos para el acceso adecuado a la justicia electoral.

Para lograr un acceso efectivo a la justicia deben vencerse muchos obstáculos. Los autores en comento señalan particularmente los siguientes: costo del litigio, diferencias de poder de los litigantes y problemas especiales por intereses difusos. Me dedicaré a los dos primeros.

En cuanto al primer osbtáculo, es evidente que llevar un litigio a las instancias competentes es un proceso caro, que incluye desde la preparación de la documentación necesaria para presentar la queja (que en ocasiones requerirá el traslado a alguna Junta Local del Instituto) hasta los honorarios del abogado o la verificación del tamaño de las reclamaciones (en ese sentido no es lo mismo una denuncia por el uso indebido de una cuenta bancaria en una coalición electoral, que la queja por la pinta de un graffiti en una escuela secundaria). Sobre el particular, algunos partidos políticos deberán contratar despachos especializados para llevar los asuntos electorales. Estos despachos deberán ser pagados por el propio partido político o la agrupación política nacional. El costo del litigio lo absorberán los propios partidos.

El siguiente elemento por analizar es el tamaño de la reclamación. Las quejas en el ámbito electoral proceden por la violación de disposiciones legales. Éstas pueden ser quejas por motivo del financiamiento o del gasto excesivo en campañas electorales,<sup>36</sup> las cuales por su propio monto significan una erogación mayor en el contrato de despachos jurídicos y contables que

---

<sup>36</sup> La petición del Partido de la Revolución Democrática de revisar los montos del financiamiento de Ernesto Zedillo llevaron incluso a una confrontación abierta entre dicho partido y el Revolucionario Institucional. Incluso ese mismo asuntos originó el rompimiento temporal del Partido Revolucionario Institucional con el Instituto Federal Electoral que se concretó con la salida de la representación de dicho instituto político. Finalmente, el PRI presentó una denuncia administrativa en contra de cuatro consejeros electorales, lo que significó la mayor crisis y campaña de desprestigio del actual Consejo General del Instituto. Hasta ese punto pueden llegar el tamaño de las reclamaciones.

analicen la información, o quejas por motivo de la colocación de mantas que estorban la visibilidad de los conductores (es evidente que en este caso el costo es mínimo). De lo anterior se desprende que las reclamaciones por montos reducidos no parecen tener mucho futuro desde un análisis de costo-beneficio. Seguramente el costo del asunto, desde la contratación de un abogado, el tiempo empleado por los partidos políticos para su presentación, el costo de la actividad de los servidores públicos del Instituto que tramitan dicho litigio (salario, electricidad, material de oficina), así como la impresión de los juegos para conocimiento del Consejo General, seguramente rebasarán el valor original del asunto.

El último punto es el tiempo. De la revisión de la tabla que muestra el tiempo que tarda el Instituto Federal Electoral en resolver algunos asuntos, en un ámbito tan dinámico como es el electoral, seguramente se desprenderán que cuando se resuelven las controversias, dichos asuntos hayan perdido interés para la contienda. Esto es una violación constitucional (el artículo 17 refiere que las decisiones deberán ser expeditas) y una forma de no hacer efectivo el acceso a la justicia.

En cuanto al segundo obstáculo (la diferencia entre el poder de los litigantes), los autores mencionan que los elementos que se incorporan a éste son las siguientes: situación económica (los litigantes de mayor ingreso pueden resistir en mejor forma los retrasos del litigio) y la presencia de litigantes ocasionales contra litigantes repetitivos.

En resumen: los partidos "grandes" tienen mayores elementos para acceder a la justicia electoral administrativa que los "minoritarios". De éstos, a los partidos que se especialicen en algún tipo de controversia (por ejemplo en materia de fiscalización) les será menos onerosa la defensa que a los partidos que recurran a varios tipos. La diferencia se convierte en un abismo cuando comparamos la posibilidad real de los partidos grandes contra la de los ciudadanos que promueven quejas. Estos últimos no tienen forma alguna de defenderse de una eventual violación a su derecho de acceso a la justicia.

Lo anterior viene a colación si tomamos en cuenta el modelo de acceso a la justicia que se plantea al interior del Instituto Federal Electoral. Si, como se señaló, las ventajas corren a favor de los partidos políticos grandes, en razón de la experiencia, capacidad de plantear los litigios, y recursos económicos, entonces el servidor público debe buscar mecanismos para lograr que todos los casos se resuelvan, con objeto de proporcionar un acceso adecuado a la justicia electoral. Esto evidentemente no se logrará con el desechamiento de los asuntos; se trata de buscar otras alternativas.

A lo largo de la transformación del concepto de acceso a la justicia han existido –regreso con Cappelletti y Garth- varios enfoques prácticos de solución de la problemática. Se ha intentado ayuda legal para los grupos vulnerables. En este caso no estaríamos en presencia de grupos vulnerables, pero sí debería plantearse (como se hace en materia del Registro Federal de Electores) que los ciudadanos sean auxiliados en la formulación de quejas, sobre todo en las entidades federativas. La segunda oleada fue la de la representación de los intereses difusos, y el tercer intento ha sido el replanteamiento del nuevo enfoque del acceso a la justicia. La idea es la emisión de reformas que ayuden al ámbito de la representación. Esto implicaría abrir la legitimación procesal activa, lo cual en materia electoral abarcaría desde los sujetos legitimados para interponer los medios de impugnación, el replanteamiento del papel del candidato, la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral promueva acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, entre otros.

Héctor Fix Fierro<sup>37</sup> ha señalado que la administración de justicia es un servicio que contrapone valores de índole económico y social, por lo que el concepto de eficiencia puede aplicarse a la administración de justicia si y solo si el sistema se considera como aceptable, para que en ese caso se puedan plantear alternativas que optimicen recursos.

En ese sentido, debe valorarse el contenido de las resoluciones del Instituto Federal Electoral, toda vez que la toma de decisiones erróneas pueden

<sup>37</sup> FIX-FIERRO, Hector, La eficiencia de la justicia (Una aproximación y una propuesta. Cuadernos para la Reforma de la Justicia, No 1, México, UNAM, 1995, pp 24-26.

provocar costos. Una resolución del Consejo General si no tiene esa consistencia interna y legitimación externa podrá ser impugnada e incluso revocada por el Tribunal Electoral, lo que elevaría los costos en cuanto al litigio, por la presión política o los gastos de abogados. Por otra parte, debe valorarse si el sistema se considera viable. Al parecer, esto es así, en virtud de la cantidad de los medios impugnativos que se presentan ante los órganos electorales, lo que refleja la aceptación de la vía contenciosa para solucionar los conflictos electorales. Sin embargo, el hecho de que el sistema recursal electoral se considere viable no garantiza por sí mismo el acceso a la justicia en la materia.

Para determinar cómo podemos acceder a la justicia es necesario concebir a la resolución de conflictos por vía jurídica, como un sistema de distribución de valores. Por tal motivo, es evidente que puede accederse a mayores estadios de protección de los derechos si se vencen los obstáculos comunes para que la distribución de valores sea lo más equitativa posible:

- a) El costo del litigio, a fin de que todos los partidos políticos y ciudadanos, y no sólo los partidos con mayores recursos, puedan tener mayores posibilidades de triunfo jurídico ante los órganos jurisdiccionales electorales.
- b) Encontrar mecanismos para las reclamaciones pequeñas que tuvieran un procedimiento diferenciado de resolución.
- c) El tiempo que tarda la autoridad para resolver las controversias, lo cual por sí solo es un obstáculo importante en la consecución de los fines deseados.
- d) Un cambio de cultura jurídica.

Finalmente, pueden implementarse nuevas tendencias en el acceso a la justicia: el Instituto Federal Electoral lo ha iniciado con la expedición del Reglamento de Quejas, sin embargo, no puede quedarse ahí. Existe también la posibilidad de crear mecanismos diferentes: resolución de controversias a nivel local o distrital, procedimientos especiales para reclamaciones de costos no significativos, prácticas conciliatorias previas. Estos ejemplos escapan al sentido y alcances del presente trabajo, sin embargo, se dejan como propuestas de un replanteamiento de la justicia electoral administrativa. Lo verdaderamente importante para los fines de la tesis es la revisión de cómo se

encuentra en el plano fáctico el acceso a la justicia en el Instituto Federal Electoral. La triple introducción (única respuesta correcta, ideología y acceso a la justicia) busca sólo preparar al lector en el marco teórico para las conclusiones que emergerán de la mencionada revisión fáctica.

#### 4.2 El caso práctico: la resolución de quejas durante 2000.

Con base en los planteamientos anteriores, la crítica interna al derecho y el acceso a la justicia, se pretende revisar el marco normativo y los resultados de las quejas en materia electoral. Básicamente, como se ha mencionado, la intención es observar el comportamiento de las partes en la resolución de conflictos electorales.

En virtud de la multiplicidad de los procesos administrativos en materia electoral, se toma como objeto de estudio las quejas sobre violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que son resueltas por el Instituto Federal Electoral por medio de dos de sus órganos: en una primera instancia por la Junta General Ejecutiva, que realiza el dictamen y propone un proyecto de resolución, y en una segunda instancia por el Consejo General, órgano superior de dirección del Instituto que resuelve la controversia.

Una última precisión: el Instituto Federal Electoral es una de las instituciones modélicas del Estado mexicano. Nadie pone en duda dicho planteamiento. De hecho, el debate se da en otro lado, en torno a los desarrollos futuros del Instituto Federal Electoral.<sup>38</sup>

El problema radica en que si el estudio práctico de las resoluciones de un órgano constitucional autónomo tan reconocido arroja resultados poco alentadores, qué sucederá con entes públicos tradicionales ante los cuales los ciudadanos tienen que plantear sus controversias. La respuesta parece indicar

---

<sup>38</sup> En ese sentido Carbonell menciona como desarrollos futuros del instituto la conservación y ampliación del derecho al sufragio activo, el perfeccionamiento del sistema de fiscalización a los partidos políticos y la difusión de una cultura política y una educación cívica que ayuden a analizar y comprender el derecho electoral mexicano. CARBONELL, Miguel, El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su

que la zanja para lograr un efectivo acceso a la justicia en México parece lejana.

#### 4.2.1 El análisis desde el viejo institucionalismo

La Constitución establece en su artículo 41, fracción III, que el Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones, se compone de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Sin embargo la Constitución no precisa qué debe entenderse por cada uno de éstos. Define, eso sí, la composición del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral: el Consejo General.

El Código Electoral divide en el libro tercero los órganos del Instituto Federal Electoral. Para fines legales, el Instituto se organiza por medio de órganos centrales (título segundo), de los órganos en las delegaciones (título tercero), de los órganos del Instituto en los distritos electorales uninominales (título cuarto) y de las mesas directivas de casilla (título quinto). Nunca desarrolla el tipo de órganos a los que se refiere la Constitución.<sup>39</sup>

De todo este conglomerado institucional, órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, de vigilancia, centrales, delegacionales, subdelegacionales y mesas directivas de casilla, el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral combina ambas clasificaciones, la orgánica y la territorial, para establecer un catálogo de órganos al interior. El catálogo se encuentra contenido en el artículo 4° del Reglamento Interior, que a continuación se transcribe:

"Artículo 4. El Instituto ejercerá sus atribuciones a través de:

- I. Órganos de Dirección.
  - A) Centrales
    - a) El Consejo General
    - b) La presidencia del Consejo;
  - B) Delegacionales
    - a) Los Consejos Locales
    - b) Los Consejos Distritales

---

integración y funcionamiento, en *Concordancias Estudios jurídicos y sociales*, Año 5, Número 8, Mayo-Agosto 2000, CIGRO, p. 47

<sup>39</sup> Podría afirmarse que se trata de un problema de deslegitimación constitucional en términos de Ferrajoli.

c) Las Mesas Directivas de Casilla;

II. Órganos Ejecutivos

A) Centrales

a) Junta General Ejecutiva

b) Secretaría Ejecutiva

c) Direcciones Ejecutivas:

- I. Registro Federal de Electores,
- II. Prerrogativas y Partidos Políticos
- III. Organización Electoral
- IV. Servicio Profesional Electoral
- V. Capacitación Electoral y Educación Cívica
- VI. Administración

B) Delegacionales

a) Juntas Locales y Distritales

b) Vocales Ejecutivos Locales y Distritales

c) Oficinas Municipales

III. Órganos técnicos

A) Centrales

a) Las direcciones o unidades técnicas:

- I. Coordinación Nacional de Comunicación Social
- II. Coordinación de Asuntos Internacionales
- III. Contraloría Interna
- IV. Servicios de Informática
- V. Dirección Jurídica
- VI. Dirección del Secretariado
- VII. Centro de Formación y Desarrollo
- VIII. Las demás que determine el Consejo.

b) Comités Técnicos Especiales

- I. Comité Nacional de Seguimiento
- II. Los demás que determine el Consejo.

IV. Órganos de Vigilancia

A) Centrales

I. Comisión Nacional de Vigilancia

II. Comisión de Radiodifusión

III. Las demás que determine el Consejo

B) Delegacionales

I. Comisión Local de Vigilancia

II. Comisión Distrital de Vigilancia

III. Las demás que determine el Consejo

De estos órganos, los encargados de resolver las controversias en el Instituto Federal Electoral son el Consejo General y la Junta General Ejecutiva. El Consejo General, de conformidad con lo establecido por el artículo 73 del

Código Electoral, es el órgano superior de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en vigor. Se integra, según el artículo 74, párrafo 1, del mencionado ordenamiento legal, con un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

Para los propósitos de este trabajo, el Consejo General está facultado por el artículo 82 del Código para las siguientes acciones:

“u) Resolver los recursos de revisión que le competen en los términos de la ley de la materia [...]

w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en términos previstos en la ley.”

La Junta General Ejecutiva es el órgano colegiado ejecutivo del Instituto. De conformidad con el artículo 85 del COFIPE, se integra por el presidente del Consejo, por el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. Concurren a las sesiones los titulares de las unidades técnicas especializadas del Instituto.

El artículo 86 del Código Electoral menciona como atribuciones de la Junta General Ejecutiva que se relacionan con el presente estudio, las siguientes:

“b) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;

k) Resolver los medios de impugnación que le competen en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo u de las juntas locales del Instituto en los términos establecidos por la Ley de la materia;

l) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece este Código."

#### 4.2.2 El análisis procedimental

Es innegable que las conductas sociales influyen directamente en las transformaciones del cuerpo normativo, tal como éste influye en las conductas de la sociedad. En el marco de esta circularidad, insistir en que el diseño normativo de la justicia electoral puede flexibilizar o impedir el acceso a la justicia no me parece descabellado. Un primer estudio, desde un ámbito organizacional, nos lleva a revisar el marco formal que rodea a las instituciones encargadas de la justicia electoral administrativa. Como el fondo de este capítulo son las quejas, prescindiré del estudio de los consejos y las juntas, locales y distritales, así como de la dinámica propia del recurso de revisión al que hace referencia la LGSMIME, y me centraré en el diseño de los procedimientos de resolución de quejas del Consejo General y la Junta General Ejecutiva.

El COFIPE establece en el título quinto del Libro Quinto, particularmente en los artículos 264 a 269, que el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos; las organizaciones de observadores electorales; las autoridades federales, estatales y municipales, los funcionarios electorales; notarios públicos; extranjeros; ministros de culto; y partidos y agrupaciones políticas. El artículo 270, establece el procedimiento para desahogar las quejas en contra de partidos políticos y agrupaciones políticas.

La vaguedad de los artículos llevó a la expedición de los lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1997 y reformado el 18 de enero de 2000.

Los principales errores del procedimiento pueden resumirse en tres grandes rubros: la ausencia de plazos para resolver, el papel del Consejo General como órgano resolutor y las garantías de los cuerpos resolutores.

Respecto al tiempo, el procedimiento no es precisamente marcado con pautas de aceleración del proceso judicial ni con mecanismos alternos de solución de conflictos. Ninguno de los lineamientos hace referencia a los tiempos en que debe dictarse la resolución, tampoco se dividen las etapas del procedimiento ni se establecen plazos para desahogar pruebas y realizar investigaciones.

El segundo punto tiene que ver con el papel del juzgador. Es una nota característica de la teoría del proceso contemporánea el papel de director del proceso que asume el juzgador. No obstante, el diseño del procedimiento de resolución de quejas no parte de esa consideración. Al momento de recibir la queja por parte de cualquier órgano del Instituto, ésta es remitida al Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario de la Junta General Ejecutiva. Este órgano integra el expediente y aprueba el dictamen y proyecto de resolución que presenta a consideración del Consejo General, para su resolución. De esta forma, el Consejo General, órgano resolutor, no interviene formalmente en la redacción de los proyectos de resolución. En el plano fáctico, muchos de los Consejeros Electorales, por conducto de sus asesores, "sugieren" a la Unidad Técnica de Dirección Jurídica posibles vías de solución. Sin embargo, formalmente el órgano resolutor no interviene para solicitar que las investigaciones se dirijan a algún lugar determinado ni para establecer criterios de resolución.

Esto tiene que ver con el tercer problema: las garantías de los juzgadores. Se podría pensar que los requisitos exigidos por el Código para ser consejero electoral serían un baluarte que impediría la burocratización de la justicia electoral administrativa, en la medida en que se poseen unas características distintas a la burocracia; no obstante, la diferencia se desvanece al no poder redactar los proyectos de resolución, elaborados a la postre por las áreas burocratizadas del Instituto.

Para transformar lo anterior, el Consejo General emitió el Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el título quinto del Libro Quinto del COFIPE, así como la creación de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución.

En dicho acuerdo, el Consejo General replanteó la mecánica de resolución de las quejas electorales. Expresamente refiere que es necesario establecer un procedimiento de quejas que evite la fragmentación de los plazos y el sistema probatorio, mediante un procedimiento que proporcione mayor claridad y precisión en el trámite, sustanciación y resolución de las quejas.<sup>40</sup> Cabe señalar que el reglamento no ha entrado en vigencia, en virtud de que la Junta General Ejecutiva no ha aprobado los lineamientos específicos.

El reglamento consta de tres títulos. En el primero se exponen las disposiciones preliminares; en el segundo, el procedimiento para el conocimiento de las faltas cometidas por partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a las que pertenezcan los observadores; y en el tercero, otros procedimientos administrativos para el conocimiento de faltas al código.

Del título sobre disposiciones preliminares sobresalen el artículo 2o., que refiere la finalidad del procedimiento para el conocimiento de las faltas, determinar la existencia de dichas faltas y la responsabilidad; y el artículo 4o., párrafo 2, que menciona los órganos competentes para la aplicación del procedimiento, incluyendo a las Juntas Locales y Distritales. Se extraña la presencia de los Consejos durante el proceso electoral.

El título segundo establece el trámite inicial; la improcedencia; el sobreseimiento; la acumulación; las pruebas; la investigación, que deberá ser "congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva"; y el procedimiento para elaborar el proyecto de dictamen, que deberá ser puesto a consideración del quejoso y del denunciado en un plazo de cinco días.

También establece los efectos del acuerdo de devolución o resolución, votación, sanciones y notificaciones.

El título tercero se refiere a las presuntas faltas de autoridades federales, estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

#### 4.2.3 El análisis del informe

En el marco de la sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 23 de junio de 2000, se presentó al citado Consejo el tercer informe de la Secretaría Ejecutiva, con relación a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de éstas. En el documento de marras se destaca que a la fecha referida, el Instituto Federal Electoral había recibido 206 quejas por probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De dichos expedientes, 34 quejas se encontraban resueltas (6 fueron desechadas; 7 fueron consideradas improcedentes; 9, sobreesididas; 7, infundadas; y sólo 4, como fundadas). En la sesión en comento se presentaron otros 19 dictámenes que acumulaban un total de 97 quejas resueltas.<sup>41</sup>

El 23 de agosto de 2000, la Secretaría Ejecutiva rindió al Consejo General el cuarto informe relativo a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de éstas. En dicho informe, el Secretario Ejecutivo dio cuenta de la presentación de 354 quejas. Casi 150 quejas más en dos meses. Lo anterior es entendible desde el marco de los tiempos fijados en el Código Electoral, que hacen que el interés sobre las violaciones a la normatividad electoral se agudice en los días cercanos a la jornada electoral. En el informe de referencia se menciona que a esa fecha el Consejo General había aprobado 93 resoluciones, de las cuales 12 se desecharon; 10 se declararon improcedentes;

---

<sup>40</sup> Considerando XIV del acuerdo.

<sup>41</sup> Tercer Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral con relación a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de las mismas, Punto No. 7 de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 23 de junio del 2000, p. 1



9, sobreesidadas, 56, infundadas; y 6, fundadas<sup>42</sup>. Se presentaron 31 dictámenes adicionales, uno de los cuales acumulaba 2 denuncias y otro 4, con lo que en caso de aprobarse arrojarían un total de 128 quejas resueltas.

El informe presenta algunos datos susceptibles de analizar en términos del debate sobre el acceso a la justicia. Más aún cuando encontramos datos superiores en cuanto a acceso a la justicia se refiere en las resoluciones del Tribunal Electoral, que de (Sala Superior) 1744 asuntos, 137 fueron considerados fundados; (146, parcialmente fundados; 491, infundados; 190, desechados; 24, sobreesidos; y 17, interpuestos, remitidos a archivo o con cambio de vía.<sup>43</sup>

#### 4.2.3.1 Naturaleza Jurídica de los quejosos

Existen tres clases de sujetos legitimados procesalmente que interpusieron quejas ante el Instituto Federal Electoral entre enero y agosto de 2000: partidos políticos, ciudadanos y órgano electoral, específicamente la Comisión de Fiscalización de los Partidos y las Agrupaciones Políticas.

Los partidos políticos promovieron 261 de las 354 quejas presentadas ante el Instituto Federal Electoral. De esas 261 quejas, el Partido Revolucionario Institucional promovió 103; la Alianza por el Cambio, 79; y la Alianza por México, 58.<sup>44</sup>

Por otra parte, 79 quejas fueron promovidas por ciudadanos, y la Comisión de Fiscalización de los partidos y agrupaciones políticas solicitó iniciar el procedimiento administrativo por violación al Código en 5 ocasiones.

---

<sup>42</sup> La revisión de los expedientes, hecha por el autor, dio como resultado la resolución de 95 expedientes, no 93 como señala el informe, así como de 5

<sup>43</sup> . Datos relevantes de las sentencias del TEPJF 1996-2000, (actualizados al 27 de julio del año 2000).

<sup>44</sup> El informe refiere que Democracia Social Partido Político Nacional presentó 4 quejas, el Partido Auténtico de la Revolución Democrática promovió 6 quejas, el Partido del Centro Democrático 10 quejas



#### 4.2.3.2 Sentido de las resoluciones

El análisis de las resoluciones que la Junta General Ejecutiva y el Consejo General tomaron durante el periodo del 1 de enero al 23 de agosto de 2000 arroja los siguientes resultados:

Tabla 1  
Sentido de la Resolución

Sentido de las resoluciones	Cantidad
Improcedentes	9
Infundadas	58
Sobreseidas	9
Desechadas	12
Improcedentes e infundadas	1
Parcialmente fundadas e improcedentes	1
Fundadas	5
Total	95

El análisis es poco estimulante en términos del acceso a la justicia, toda vez que de las 95 quejas resueltas hasta el 23 de agosto:

- a) El 61.05 % fueron declaradas infundadas.
- b) El 11.57% se declararon improcedentes (una improcedente e infundada y otra parcialmente fundada, pero improcedente).
- c) El 12.63% fueron desechadas.
- d) El 9.47% se declararon sobreseidas.
- e) El 5.26% fueron fundadas.

Es importante destacar que del total de quejas interpuestas por los partidos políticos ninguna fue declarada fundada. En ningún supuesto la autoridad consideró procedente y fundada la queja interpuesta.

y, finalmente, el Partido Verde Ecologista de México presentó, en forma independiente a la Coalición que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tabla 2  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Partido	Fundada	PF <sup>45</sup>	Infundada	Desechada	Sobreseñada	Otros	Total
APM	1	1	7	1			10
APC			4				
CD PPN	3	2	12	4	1	1	23
DSPPN	8	3	5	4		1	21
PAN	18	26	82	24	6	4	160
PRI	36	38	171	44	6	2	297
PRD	48	51	171	83	6	5	364
PT	8	11	38	15	2	1	75
PVEM	5	9	12	8		2	36
PCD	3	2	3	1		1	10
PARM	3	1	5	2			11
PAS	1	2	5	2	1		11
PSN	3		4	2	2		11
Subtotal	137	146	519	190	24	17	1033
Otros							711
Total							1,744

Tabla 3  
Quejas fundadas

Ente sancionado	Causal	Órgano denunciante
UNO, Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales

formó junto con el Partido Acción Nacional, una queja

<sup>45</sup> Parcialmente fundado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	teórico	
A'paz, Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales
Coordinadora Ciudadana. APN	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales
Causa Ciudadana, Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales
Cruzada Democrática Nacional, Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales

Como se observa en la tabla 3, de los cinco expedientes que resultaron fundados, se desprende una constante: todas las quejas provienen de un órgano institucional. Efectivamente, los cinco casos en que la autoridad administrativa electoral sanciona por violaciones al Código Electoral se trata de quejas presentadas por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas, por una sola causal: no haber acreditado la realización de publicaciones.

#### 4.2.3.3 El tiempo

Sobre el tiempo que se toma a la Junta General Ejecutiva hacer un dictamen, debe mencionarse que los lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones previstas en el título quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no mencionan plazo alguno para resolver las quejas. Éste depende del arbitrio de la autoridad electoral, de las circunstancias del caso, de lo expedito de las resoluciones institucionales.

Sobre el particular, de los 121 primeros asuntos que fueron planteados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el procedimiento que fue resuelto con mayor celeridad tardó un mes 11 días, que fue el expediente JGE/QPAM/JL/YUC/025/2000, relativo a una denuncia de la Coalición Alianza por México contra quien resultara responsable por la destrucción de propaganda electoral. La queja fue desechada con base en el argumento de que el quejoso no había aportado prueba alguna de la destrucción de propaganda. Por otra parte, existían quejas con más de seis meses de trámite, algunas de las cuales al 23 de agosto de 2000, fecha del informe de la Secretaría Ejecutiva, no habían sido resueltas.

Tabla 4  
Ejemplos de duración del procedimiento

Expediente	Fecha de recepción	Fecha de resolución	Tiempo transcurrido
JGE/QPRI/JL/JAL/002/2000	27-I-00	31-V-00	4 meses 4 días
JGE/QPRI/JL/YUC/004/2000	10-II-00	Sin resolución	6 meses 15 días
JGE/QPDS/JD4/SLP/012/2000	3-II-00	Sin resolución	6 meses 20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

			días
JGE/QPRI/CG/020/2000	23-II-00	23-VI-00	4 meses
JGE/QPRI/JL/JAL/023/2000	28-II-00	En estudio	6 meses
JGE/QRLGM/CG/030/2000	14-III-00	31-V-00	2 meses 16 días
JGE/QAPC/JD4/TAB/043/2000	8-III-00	31-V-00	2 meses 22 días
JGE/QAPC/JL/HGO/044/2000	29-III-00	23-VI-00	2 meses 24 días

#### 4.2.3.4 Presuntos responsables

El Informe contiene los datos de los partidos políticos, funcionarios electorales, órganos del Estado, dependencias públicas e incluso ciudadanos denunciados por violaciones al Código Electoral. Las denuncias correspondientes a los asuntos resueltos al el 23 de agosto de 2000, son las siguientes:

Tabla 5

Presuntos responsables en los expedientes resueltos al 23 de agosto de 2000.

Probable infractor	Denuncias
Partido Revolucionario Institucional	12
Partido Acción Nacional	1
Alianza por el Cambio	5
Alianza por el Cambio y Partido Verde Ecologista de México	44
Partido de la Revolución Democrática	3
Alianza por México	1
Alianza por el Cambio y Alianza por México	1
Partido Verde Ecologista de México	1
Democracia Social Partido Político Nacional	1

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional	1
Partido del Centro Democrático	1
Coordinación Deportiva de Tabasco	1
H. Ayuntamiento de Veracruz	1
H. Ayuntamiento de Guerrero	1

Como se observa en la tabla 5, el mayor número de quejas se presentó en contra de la Coalición Alianza por el Cambio y el Partido Verde Ecologista de México, seguidos por el Partido Revolucionario Institucional. No obstante que la Coalición Alianza por el Cambio se integró por dos partidos políticos (Acción Nacional y el citado Verde), debe dejarse en claro que las quejas se promovieron exclusivamente por violaciones a los procedimientos para la postulación de candidatos, previstos por los estatutos del Partido Verde Ecologista de México. Las quejas fueron declaradas infundadas.

#### 4.2.4 Tendencias en cuanto a la resolución

Los datos fríos del Informe arrojan que de 95 asuntos, sólo 5 resultaron procedentes y fundados. Al respecto, no se busca que el Instituto sea un árbitro rigorista que a la menor provocación saque la tarjeta roja a los contendientes (usando una alusión deportiva que, por cierto, son de uso común en el organismo público autónomo), sino que el compromiso de resolver las controversias privilegie la resolución de los casos y no su indeterminación. En otros términos: la certeza jurídica se produce cuando los actores tienen un conocimiento real de su situación jurídica, no cuando los recursos se desechan y queda sin determinación un conflicto.

Lo anterior lleva a plantear como tendencia de solución de conflictos al interior del Instituto Federal Electoral la de procurar el desechamiento de las quejas promovidas. Esto puede tener dos explicaciones: la carga de trabajo del Instituto y la cultura jurídica basada en la interpretación restrictiva de la ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La carga de trabajo es una característica de los órganos jurisdiccionales. El cuadro 2, relativo a los juicios del Tribunal Electoral, da cuenta de ello. Lo mismo ocurre en el ámbito de los juicios de garantías que se ventilan ante los juzgados y tribunales federales.<sup>46</sup> Por tanto, si esa es la razón por la cual se desechan los asuntos o se busca una resolución fácil, no parece muy convincente.

Lo anterior sólo deja la versión de la concepción cerrada del Derecho. Por esta concepción, los casos que se presentan a resolución del Instituto Federal Electoral deben resolverse por medio de una interpretación mecánica de la ley que subsuma el caso concreto en la norma general. Esta visión fortalece la idea de que el Instituto Federal Electoral, en tanto autoridad administrativa, no se encuentra en condición jurídica de interpretar el Derecho.

Esta visión es errónea por varias razones. La primera es que, a pesar de que el Instituto Federal Electoral es una autoridad administrativa, esto no lo limita a la aplicación mecánica de las normas. Las autoridades administrativas interpretan la norma desde el momento en que se encuentran facultadas para aplicarla. Además, al tratarse de funciones materialmente jurisdiccionales, el ámbito de interpretación se amplía. No sólo se trata de aplicar una norma procedimental de organización de las elecciones, sino de cumplir la obligación de vigilar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los actores políticos en el proceso electoral federal. En ese sentido, la función de garante de la constitucionalidad y la legalidad y la posibilidad de resolver controversias hacen del órgano electoral administrativo una entidad que dota de obligatoriedad a su interpretación. No sobra decir que por tratarse de una interpretación sobre aspectos constitucionales, ésta debe ponderar principios jurídicos, por lo que el silogismo deja de tener vigencia. Por otra parte, se ha repetido incesantemente que el Estado Constitucional de Derecho obliga a una ponderación de principios por parte de las autoridades, incluyendo a las electorales, y a una visión de constitución cambiante, dúctil, con posibilidad de alteración de principios. Todo esto sólo puede darse en una visión abierta del derecho.

---

<sup>46</sup> Para un análisis de la carga laboral en el Poder Judicial de la Federación se recomienda el trabajo de Fix-Fierro y Sergio López Ayllón, *Tan Lejos, tan cerca*, obra citada.

En resumen: la actuación del Instituto Federal Electoral se basa en una mecánica de eludir el análisis de los asuntos. Esta actividad se justifica desde una postura formalista que considere al Derecho como un asunto cerrado, en el cual la resolución de los asuntos se plantea por medio de un silogismo judicial, en el que la norma jurídica subsume al caso concreto y la conclusión se encuentra contenida en las premisas. El Estado Constitucional de Derecho no puede basarse en esas premisas.

#### 4.2.5 La resolución de quejas. Ejemplos del proceso electoral de 2000

En el proceso electoral de 2000 se ventiló en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral la queja EXP. NO. JGE/QAPM/JL/YUC/025/2000, cuya litis versó en torno a la solicitud de la Alianza por México de investigar sobre la destrucción de propaganda electoral de Cuauhtémoc Cárdenas. La queja fue desechada, por no aportar elementos de prueba.

En este caso, como en otros del proceso electoral mencionado, no se trata de una queja en contra de un partido político, que requeriría de ciertas pruebas, sino de una solicitud de investigación y, en tal virtud, el Tribunal Electoral ha determinado que "si en el procedimiento de que se viene hablando existen elementos o indicios que evidencien, la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado de alguna prueba que ponga de relieve esa situación, la falta de ejercicio de esos poderes por parte del secretario ejecutivo, para esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas citadas, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia" (SUP-RAP-009/2000, PP. 41-42).

Por la naturaleza del acto que se pide investigar (destrucción de propaganda) no se pueden aportar pruebas, toda vez que es imposible presentar pruebas de algo que fue destruido. La Junta General Ejecutiva pudo haber ordenado la investigación. Este caso, que puede considerarse como burdo, es sólo para

ejemplificar la falta de disposición del Instituto Federal Electoral en el conocimiento de quejas administrativas. Existen otros más claros en torno a la falta de diligencia en la investigación por parte de la Junta General Ejecutiva, sin embargo, se plantea éste porque se prefiere una causal fácil de desechamiento a una interpretación funcional de la norma que tienda a resolver el caso concreto.

En la sesión de mayo de 2000, el Consejo General resolvió la queja JGE/QAPC/JD4/TAB/043/2000, cuya litis versó sobre la siguiente: la Alianza por el Cambio denuncia que la Coordinación Deportiva y de Espectáculos de Tabasco, presidida por José Antonio Nieves Rodríguez, y por la Presidenta del Ayuntamiento de Tabasco, Lic. Georgina Trujillo Zentella. El sentido de la resolución fue igualmente el desecnamiento de la queja. Al respecto, se considera que la Junta incurre en un error, por las razones siguientes:

En dicha resolución, la Junta General Ejecutiva, como órgano elaborador, y el Consejo General, como resolutor, sostuvieron que “el procedimiento administrativo iniciado por la quejosa y regulado por el artículo 270 del Código [...] sólo procede en contra de actos en que haya incurrido algún partido político o agrupación política nacional” Esto es incorrecto, en virtud de que el propio Código fija, en su artículo 38, párrafo 1, inciso a), como obligación de los partidos políticos la de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”.

Sobre el particular, la desaparición y posible destrucción de propaganda de un partido político constituye una violación a la libre participación política y a los principios del Estado Democrático, por tanto, es menester conocer si tales hechos corresponden a militantes de un partido político.

Lo correcto sería que la Junta investigara si se trata de actos de militantes de algún partido político, como presumiblemente lo son la Presidenta Municipal y el Coordinador Deportivo y de Espectáculos de Tabasco.

El Tribunal Electoral ha señalado que cualquier órgano del Instituto que conozca de una violación a la legislación electoral debe hacerlo del conocimiento de la Junta General Ejecutiva (como efectivamente ocurrió), con la finalidad de que se impongan las sanciones correspondientes. Por lo anterior, el procedimiento disciplinario juzga conductas violatorias a la norma electoral por parte de partidos políticos y sus militantes, por lo que es irrelevante que el acto provenga de una autoridad municipal, toda vez que esa autoridad se enmarca dicha autoridad es militante de un partido.

En otra parte de la resolución se encuentra la siguiente frase: "Esta autoridad puede conocer de infracciones cometidas por las autoridades federales, estatales o municipales, sin embargo, en la especie, no se actualiza la hipótesis antes señalada habida cuenta de que el párrafo 3 del numeral antes citado a la letra establece:

" Artículo 264 [...]

3. Igualmente, conocerá de infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a las que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral".

La interpretación de la Junta y del Consejo General es errónea, toda vez que se trata de un procedimiento excepcional por una violación específica del Código, que no impide el ejercicio de la facultad genérica del instituto: sancionar por conductas de partidos políticos y militantes, como presumiblemente es el caso, máxime si se considera que el COFIPE es una norma de orden público, que no está sujeta a transacción entre los particulares y, con más razón, entre las autoridades. Si seguimos el razonamiento de la Junta y del Consejo General, cualquier militante de un partido político que sea autoridad en cualquiera de los tres niveles de gobierno podría vulnerar las normas electorales, sin que dicha conducta fuera sancionada, salvo que no rindiera los informes a la autoridad.

Los lineamientos vigentes en ese momento para la resolución de las quejas y la LGSMIME señalan las causas de desechamiento, sin que se actualice ninguna de ellas. Por consiguiente, no es factible desechar una queja sin encontrarse en el supuesto de desechamiento, de lo contrario se infringen los principios elementales del debido proceso legal.

Finalmente, es grave que el Instituto Federal Electoral se abstenga de conocer de los actos de las autoridades locales, por dos razones:

- i) El Código ordena a las autoridades federales y locales a colaborar con el IFE. Un asunto que le corresponde vigilar al Instituto, como la propaganda, en tanto derecho constitucional de los partidos
- ii) Se hace caso omiso de uno de los problemas más serios del proceso electoral de 2000: el apoyo de los servidores públicos a sus partidos de origen.

#### 5. Ideología en las resoluciones del Instituto Federal Electoral

En este mismo capítulo se ha planteado el concepto de ideología y la relación entre ésta y el Derecho. Como sostuve en su momento, la ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas, como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Dichos valores sirven para determinar el tipo de ideología de los aplicadores del Derecho en el órgano electoral administrativo. Como se mencionó, pueden ser estáticos y dinámicos y corresponden a su vez a una determinada ideología. La seguridad jurídica formal es un valor estático que corresponde a una visión formalista del Derecho. La ponderación de principios es un valor dinámico más cercano al garantismo.

En el caso del Instituto Federal Electoral, se prefieren los aspectos procedimentales a entrar a la resolución del asunto. El valor que se elige es la seguridad jurídica, que, como se ha dicho, corresponde a una visión formal del Derecho; una visión en la cuál sólo puede existir una respuesta correcta, que el aplicador del Derecho debe encontrar.

La idea es caminar en sentido contrario. Apoyar a los valores dinámicos. En este último caso no se privilegia la expresión de la ley sino el sentido y la finalidad de las normas; en otras palabras, la interpretación funcional. Por tanto, si las normas (como las electorales) deben privilegiar el ejercicio libre de los derechos (como los derechos políticos) y si el aplicador debe tomar en cuenta esta situación al momento de resolver los casos que se le plantean, los valores dinámicos que de acuerdo con su perspectiva correspondan para cada caso deberán ser movidos por una mecánica garantista que maximice el ejercicio de los derechos.

Sin embargo, esto es un problema de cultura jurídica. Fix Fierro ha mencionado que el concepto de cultura jurídica local sirve para explicar diferencias en los criterios. Esto puede aplicarse también a los órganos electorales. Considero que en el ámbito electoral, tomando en cuenta los resultados del estudio descripción, existen aspectos de calificación personal que influyen en las decisiones: la presión política, el papel de los medios de comunicación, la relación entre las partes procesales y la formación jurídica formalista. Estos aspectos influyen en los elevados índices de no sanción que persisten en la materia. Como se ha explicado, con base en datos obtenidos de la propia Institución, los resultados de la justicia electoral administrativa corresponden a un modelo formalista de resolución que privilegia los aspectos procesales y no la resolución de los asuntos, convirtiéndose en un modelo menos garantista.

Puede concluirse, con base en los resultados del informe, que los funcionarios electorales actúan de manera rutinaria. La formación jurídica formalista es predominante en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, que se resiste a adoptar criterios interpretativos de mayor actualidad, y, parece que la técnica prevalece sobre el fondo de los asuntos. La improcedencia y la falta de fundamentación a juicio de la autoridad se han convertido en elementos neutralizadores de la interpretación y resolución de conflictos derivados de la aplicación del Código. La ideología imperante es el formalismo.

## 6. El fantasma del formalismo

Un fantasma recorre el IFE, el fantasma del formalismo. El caso de la propaganda electoral en el estado de Sinaloa es paradigmático en torno a la interpretación formalista en la resolución de asuntos al interior del órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones.

Sin embargo, este fantasma ya no espanta a nadie. Ya nadie puede sostener como válida la idea de que todos los casos son resueltos en una interpretación gramatical del Derecho o por un simple mecanismo de subsunción de la norma, como lo hace el Consejo General. La idea de que existen casos fáciles de subsunción automática se desdibuja. Incluso en el ejemplo usado, no debió aplicarse mecánicamente el contenido del artículo 182 del COFIPE, relativo al inicio de las campañas electorales, como un pretexto para evitar la sanción al Partido Revolucionario Institucional. La solución más certera hubiera sido entender la prohibición que señala el artículo, no buscar un mecanismo de no resolución. Creo que estos casos no podrán repetirse en el futuro, toda vez que no soportan una revisión racional y no justifican la actuación del órgano electoral y, por lo mismo, no serían legitimadores de su actuación. Creo que en ese sentido es factible utilizar la frase de Marmor. "el formalismo es un espantapájaros".<sup>47</sup>

## 7. Seguridad jurídica y legitimación en las resoluciones del Instituto Federal Electoral

De los resultados que he presentado se desprende que el órgano electoral administrativo se concibe a sí mismo como un aplicador de las normas jurídicas y no como un creador del Derecho. Esto se comprueba con los porcentajes de sobreseimiento y desechamiento de los asuntos y con la nula protección de los derechos políticos de los actores. Sólo bajo una perspectiva de formalismo dominante, que se concibe a sí mismo como un aplicador neutral del Derecho, es posible justificar tales resultados. Tal parece que el Instituto Federal

Electoral en este punto no está consciente de su actividad creativa y sí percibe como un ideal de la administración de justicia la seguridad jurídica. Sin embargo, como ha mencionado Juan Vega, la seguridad jurídica es un mito.

El principio de seguridad jurídica exige que las decisiones de las autoridades (en el caso concreto el Instituto Federal Electoral) resulten consistentes con el marco jurídico válido formalmente. No obstante, las resoluciones no sólo deben ser internamente válidas, sino también deben contar con una justificación externa para ser aceptadas por los miembros de la comunidad jurídica como válidas.

### 7.1 La alteración del modelo positivista

Para estar en posibilidad de encontrar el contenido ideológico de las resoluciones de un ente es menester recordar que el modelo que se utiliza para tal fin es el garantismo. Seguramente mediante otra perspectiva, como la formalista, los resultados podrían ser distintos. Se debe precisar que el modelo garantista ha producido una alteración en nuestra forma de concebir el Derecho. Ferrajoli<sup>48</sup> sostiene que el sistema garantista produce una alteración en cuatro planos del modelo paleo positivista: en el plano de la validez, de la teoría política, de la interpretación de la ley y el papel del juez y en el plano de la metateoría del Derecho.

Sobre el tercer plano<sup>49</sup>, el de la interpretación de la ley y el papel del juez, versa en que las modificaciones a los conceptos de validez y vigencia, particularmente a la posibilidad de que existan normas vigentes no válidas, hacen del aplicador de normas jurídicas un vigilante de las violaciones de cualquier nivel de legalidad por parte del Estado. El juzgador se encuentra sujeto a la Constitución y, en consecuencia, se convierte en un garante de los derechos fundamentales, lo cual constituye el principal fundamento de legitimación de la actividad de los órganos jurisdiccionales, ya sean

---

<sup>47</sup> MARMOR, Andrei, Interpretación y teoría del derecho, Gedisa, Barcelona, 2001, p. 165

<sup>48</sup> FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil., Trotta, Madrid, 1999, p. 28 y ss.

<sup>49</sup> Ibid, p. 26

administrativos o jurisdiccionales. Es decir, la legitimidad democrática de dichos órganos no proviene de la expresión del sufragio, sino de la intangibilidad de los derechos fundamentales.

Por otra parte, resulta importante para el presente estudio el cuarto plano: la mutación de la metateoría del Derecho y del papel de la ciencia jurídica, que se convierte en crítica de su objeto de estudio.

Como se mencionó al inicio del capítulo segundo, Ferrajoli señala que es necesario revisar el plano formal, con objeto de encontrar aquellos vicios del ordenamiento jurídico y proponer las correcciones necesarias para garantizar el ejercicio adecuado de los derechos. La crítica interna al Derecho se convierte, en ese sentido, en la tarea más importante del juez y del jurista en términos del Estado Constitucional de Derecho. Este punto se relaciona con la tercera alteración al modelo positivista: la de la interpretación de la ley y el papel del juez. Ello, porque la interpretación de la norma y el papel creador del juzgador son los pilares en los que descansa la crítica interna al Derecho. No hay crítica interna sin interpretación y, paralelamente, la interpretación más importante es la que realiza el órgano resolutor de controversias.

Debemos recordar también que para el autor la presencia de vicios en el ordenamiento jurídico es la gran paradoja y, a su vez, es el mayor acierto del Estado Constitucional de Derecho. Por este mecanismo se excluyen las formas de legitimación absoluta y, en tal medida, se permite la deslegitimación del ejercicio de los poderes del Estado por violación o incumplimiento de derechos. Mediante el descubrimiento de las lagunas, antinomias y falta de plenitud del ordenamiento jurídico y el combate a éstas se puede avanzar en la construcción de un modelo garantista, en la medida en que otorgue mayores herramientas de protección de los derechos fundamentales.

Es evidente que el ámbito electoral no puede permanecer ajeno a esta corriente. En tal virtud, la revisión del marco normativo se hace necesaria para desenmascarar los vicios del ordenamiento y evitar los ejercicios arbitrarios. El ordenamiento electoral será más garantista en la medida en que otorgue

mayores herramientas de protección de derechos políticos, pero no sólo de esta clase de derechos, en virtud de que se encuentran en juego otra gama de derechos no necesariamente políticos.<sup>50</sup>

## 7.2 Seguridad jurídica y acceso a la justicia

Si bien es cierto que uno de los principios centrales del Estado Constitucional de Derecho es la seguridad, también lo es que en este tipo de Estado ningún valor es permanente y superior. La única constante en el Estado Constitucional de Derecho, de acuerdo con Zagrebelsky<sup>51</sup>, es la pluralidad de valores. En cada caso se ponderarán los valores para determinar cuál prevalece.

Lo anterior denota una transformación en el contexto de seguridad jurídica. No es factible considerar a la seguridad como único valor y ni siquiera como un valor homogéneo, pues de lo contrario no existiría la pluralidad de principios y, por tanto, un grupo social determinado impondría su concepto de Derecho y de seguridad en la sociedad. Nada más alejado al principio democrático que esto. El mismo Habermas ha sostenido que "la seguridad jurídica, que descansa en el reconocimiento de expectativas de comportamiento unívocamente condicionadas, representa, por tanto, ella misma un principio que en cada caso ha de sopesarse contra otros principios".<sup>52</sup>

Es dable sostener, junto con Peczenik<sup>53</sup>, la presencia de dos tipos de seguridad jurídica, una formal y otra material. La primera implica el principio de predecibilidad del ejercicio del poder público sobre la base de reglas jurídicas. Esto no es otra cosa que el principio de legalidad del Estado de Derecho decomonónico con un ingrediente adicional: la predecibilidad de las resoluciones de los juzgadores. El sentido material de seguridad jurídica es el que corresponde al Estado Constitucional de Derecho. En esta ocasión la

---

<sup>50</sup> A guisa de ejemplo, el Instituto Federal Electoral conoció de asuntos vinculados con la libertad religiosa. Para mayor detalle de uno de los casos más sonados, relativo al uso de un estandarte de la Virgen de Guadalupe por el entonces precandidato de la Alianza por el Cambio Vicente Fox, en CARDENAS GRACIA, Jaime, GRACIA, Alan y NIETO, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, IJ - UNAM, 2000.

<sup>51</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Obra citada, p. 16

<sup>52</sup> HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, obra citada, p. 291

seguridad jurídica no es una regla, no siempre se resolverá en un sentido determinado a favor de la aplicación gramatical de las normas. No, la seguridad jurídica en sentido material es el resultado de la ponderación de valores (incluyendo el de la propia seguridad) con otros elementos, a fin de que la predicibilidad de las resoluciones provenga, no ya de la letra fría de la ley, sino de principios del ordenamiento jurídico y otro tipo de cualidades morales externas a éste.

Esta ponderación y este sentido de seguridad jurídica material se justifican en el hecho de que en las sociedades complejas los ciudadanos no sólo desean saber cómo se fallará en los asuntos que presentan, también desean que esa resolución sea aceptable desde un punto de vista moral. En el caso de los asuntos electorales, no sólo se requiere saber que existe la posibilidad de resultar vencedor en la contienda jurídica, se requiere saber si ese resultado será aceptado a la luz de los principios electorales y de los postulados básicos de un Estado democrático.

Aarnio menciona que la certeza, en la sociedad moderna, incluye dos elementos diferenciados: el razonamiento jurídico que tiene que evitar la arbitrariedad y la decisión correcta (o aceptablemente correcta). Como hemos visto, el segundo punto no es posible, por tanto, el ideal es que la decisión jurídica sea aceptable para la sociedad.

Por tal motivo, el aplicador jurídico debe elegir entre la seguridad material y la seguridad formal. La seguridad formal presupondrá la existencia de una sola respuesta correcta y responderá a un tipo de ideología determinada: el formalismo. La seguridad material no buscará el sometimiento irrestricto del Derecho a la letra de la ley, precisamente porque generaría situaciones de estricto cumplimiento a la norma (seguridad formal) que pueden dar pie a Estados de Derecho como el nazi, en el cual las normas jurídicas debían ser aplicadas sin importar su contenido. La seguridad material no busca esto, sino compaginar la predicibilidad con otros valores morales de la democracia. Veamos ahora el caso concreto.

---

<sup>53</sup> PECZENIK, Aleksander, Derecho y razón, Fontamara, México, 2000, p. 134

Del análisis del documento del Instituto Federal Electoral se desprende que 90 de las 95 quejas promovidas por partidos políticos fueron, por uno u otro motivo, resueltas. Se trata de resoluciones que carecen de un razonamiento jurídico, en virtud de que se limitan a subsumir hechos en una causal de improcedencia. Además, adolecen de una resolución del conflicto, por lo que tampoco se trata de resoluciones correctas ni aceptables para la sociedad. En tal virtud, la ideología formal del Derecho imperante en el órgano constitucional autónomo, en lugar de servir como instrumento de seguridad jurídica lo único que proporciona es incertidumbre sobre las interpretaciones de los casos y, en última instancia, es una denegación del Derecho de acceso a la justicia. La única seguridad jurídica que existe es que el asunto no será sancionado, lo cual es desastroso.

Las conclusiones que arroja este capítulo son:

1. No existe una respuesta correcta única, por lo que no necesariamente el aplicador del Derecho puede llegar a resolver el asunto en un sentido correcto.
2. La aplicación del Derecho no está exenta de una determinada postura ideológica.
3. La ideología puede determinarse al analizar el sentido de las resoluciones de un determinado ente.
4. La ideología imperante en el Instituto Federal Electoral es la de la búsqueda de la seguridad jurídica a costa de los derechos o de los demás valores del sistema jurídico.
5. El acceso a la justicia se logrará, en todo caso, no con el cumplimiento de un principio determinado: la protección de los derechos fundamentales.
6. Debe pugnarse por un cambio ideológico en la cultura jurídica del Instituto.

La vinculación entre seguridad jurídica y acceso a la justicia debe plantearse en otros términos: el órgano electoral no puede considerar que siempre su respuesta será correcta. Tampoco que cumplirá una determinada posición ideológica que privilegie un determinado principio en la sociedad. Por tanto, si

se considera que el acceso a la justicia radica en la actualidad en el adecuado ejercicio de los derechos, y que en el ámbito electoral los derechos no son exclusivamente políticos, entonces la justicia electoral administrativa cumplirá su función si y solo si tanto el marco normativo que fija sus pautas como el sentido de las resoluciones que se toman maximizan el ejercicio de derechos, cualesquiera que éstos sean, dependiendo el caso concreto. Esta primera parte del planteamiento se complementa de la siguiente manera: si las resoluciones de los órganos electorales logran garantizar un adecuado ejercicio de los derechos conseguirán, por un lado, la consistencia jurídica interna, y por el otro, la justificación externa, esto es, la legitimidad de los órganos electorales ante los actores políticos y sociales.

### 7.3 Racionalidad de la administración de justicia

Para Habermas<sup>54</sup>, la racionalidad de la administración de justicia consiste precisamente en el hecho de que la aplicación del Derecho pueda ser internamente consistente y a la vez fundamentarse externamente de modo racional, para garantizar la seguridad jurídica y la rectitud o corrección normativas.

El autor de la teoría de la acción comunicativa explora tres esquemas que tratan de solucionar el problema de la racionalidad de la administración de justicia: la hermenéutica, que busca en el contexto histórico, dentro de una dinámica circular, los principios que operen para proporcionar seguridad y corrección; el realismo jurídico que opera de acuerdo con un resultado de factores externos que influyen en el proceso judicial: la actitud política, las tradiciones ideológicas, factores económicos, etcétera; y el positivismo jurídico, que apoya la legitimidad de las resoluciones judiciales en el ejercicio cerrado del sistema jurídico, exento de presiones extrajudiciales.

Para Habermas, la racionalidad de la administración de justicia opera en dos vías: desde una perspectiva de consistencia interna del Derecho y desde un ámbito externo de aceptabilidad. Para la teoría del discurso, la aceptabilidad de

las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en general, entre los que incluyo evidentemente al Instituto Federal Electoral, depende tanto de la calidad de los argumentos vertidos en las resoluciones como de la estructura del proceso de argumentación. Los argumentos deben ser convincentes para cualquier ser racional. He ahí el problema de legitimidad, la única legitimidad de los órganos que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales es la de razonar coherentemente sus resoluciones. La estructura del proceso de argumentación radica en el hecho de utilizar los elementos correctos en la argumentación: el respeto de las reglas, desde la perspectiva interna de las reglas positivadas, desde el ámbito externo de las reglas de fundamentación del discurso.

Si se aplica lo anterior al ámbito electoral, el órgano electoral administrativo debe seguir el mismo proceso racional en la resolución de sus controversias. En el ámbito interno mediante los procesos de ensayo-error que lo lleven a perfeccionar su andamiaje reglamentario para la resolución de las quejas. También debe buscar que la interpretación elaborada refleje fielmente el sentido de las normas jurídicas aplicables, reiterando una vez más que el no entrar al fondo del asunto no es aplicar el sentido de las normas jurídicas que le confirieron al Instituto Federal Electoral el carácter de garante de la legalidad y la constitucionalidad.

Desde la perspectiva externa, debe cuidarse el proceso de argumentación y las consecuencias de los argumentos empleados. La racionalidad de la administración de justicia al exterior se concretará cuando se presenten argumentos convincentes al exterior, en forma pública y abierta y no con una dinámica de clan, que consideren las consecuencias de sus actos. Finalmente, la seguridad jurídica en sentido material se logrará al cumplir los fines de una interpretación liberal y funcional del ordenamiento jurídico y de la praxis. Estos elementos, bajo esta óptica, podrán ayudar al proceso legitimador del Instituto Federal Electoral. Tal parece que para convertirse en un órgano perfecto en la

---

<sup>34</sup> HABERMAS, JURGEN, Facticidad y validez, capítulo V.

organización de las elecciones se dejó de atender la labor de controlador de la legalidad electoral en el espacio competencial administrativo.

Por tal motivo, resulta importante revisar la actuación del Instituto Federal Electoral en lo referente a sus funciones jurisdiccionales: como órgano tramitador y substanciador de los recursos de revisión previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; como encargado de fiscalizar los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales; y, finalmente, al momento de resolver las quejas por presuntas infracciones al Código. Se trata de revisar las resoluciones tomadas por el Instituto Federal Electoral para ver si son consistentes con el Derecho vigente y legítimas ante la sociedad. En este capítulo se mostró un análisis parcial del Instituto Federal Electoral: sólo la resolución de quejas y sólo en un periodo determinado. Sin embargo, es evidente que el análisis debe profundizarse. Posiblemente desde otra perspectiva los resultados serán distintos. Lo único que se pretende es dejar claro que existe un problema en el seno de la resolución de conflictos en el órgano constitucional autónomo.

La legitimidad del Instituto Federal Electoral dependerá, además de la ejemplar organización de los comicios de la eficacia de sus resoluciones jurisdiccionales. Para legitimar la actuación de los órganos del Instituto es necesario clarificar los procedimientos, llegar a mayores estadios de justicia procedimental. No podemos hablar de un Estado de Derecho en materia electoral si no se cumplen las funciones y los principios elementales de éste. A pesar de la transformación del sistema jurídico electoral no hay todavía un cambio en la cultura jurídica. Para lograr el apoyo y respaldo social, el Instituto Federal Electoral debe cambiar su cultura jurídica.

*En nuestro período dominado por todas las formas de movilización de masas, políticas, culturales o económicas, es necesario marchar en dirección opuesta. Por esa razón asistimos al retorno de la idea de derechos del hombre, más fuertes que nunca porque fue enarbolada por los resistentes, los disidentes y los espíritus críticos que lucharon en los momentos más negros del siglo contra los poderes totalitarios. De los obreros e intelectuales de Gdansk a los de Tienan Men, de los militantes americanos de los civil Rights a los estudiantes europeos de mayo de 1968, de quienes combatieron al apartheid a quienes aún luchan contra la dictadura en Birmania, de la Vicaría de la Solidaridad chilena a los opositores serbios y resistentes bosnios, de Salman Rushdie a los intelectuales argelinos amenazados, el espíritu democrático fue vivificado por todos aquellos que opusieron su derecho fundamental de vivir libres a poderes cada vez más absolutos"*

*Alan Touraine*

*¿Qué es la democracia?'*

*La lucha es el trabajo eterno del Derecho.*

*Si es una verdad decir: Ganarás tu pan con el sudor de tu frente, no lo es menos añadir también: solamente luchando alcanzarás tu derecho.*

*Desde el momento en que el Derecho no está dispuesto a luchar, se sacrifica; así podemos aplicarle la sentencia del poeta:*

*Es la última palabra de la sabiduría  
Que sólo merece la libertad y la vida*

*El que cada día sabe conquistarlas.*

*Rudolf Von Ihering, La lucha por el derecho, 1872.*

## CAPÍTULO IV

### UNA INTERPRETACIÓN PARA LA DEMOCRACIA

#### 1. El anclaje de la interpretación electoral

##### 1.1 Proemio

El estudio del Derecho Electoral como disciplina autónoma del Derecho Constitucional ha experimentado un proceso evolutivo. Este proceso autonómico se ha caracterizado por una espiral de crecimiento, en un principio integrado al Derecho Constitucional y posteriormente con mayores estadios de autonomía, tanto en el ámbito de las instituciones como en el posterior análisis y sistematización de resultados derivados de la doctrina.

---

<sup>1</sup>TOURRAINE, Alan, ¿Qué es la democracia?, FCE, Cuarta reimp, México, 1999.

Como se señaló en el capítulo primero, el estudio del Derecho Electoral en su conjunto quedó relegado por las características propias del régimen. Excede al objeto de este trabajo delimitar todas las características de los regímenes no democráticos, por lo que me limito a mencionar que el sistema político mexicano se circunscribía al tipo autoritario, en virtud de que era un régimen de partido hegemónico, en donde existían formalmente otros partidos políticos que participaban en elecciones no competitivas; era un régimen populista, con un sistema presidencial hipertrofiado, pero que permitía el ejercicio de ciertas libertades (siempre y cuando no se opusieran a lo sustancial del régimen).

Pero volviendo al tema de la relegación del Derecho Electoral por la ajuridicidad de los procesos electorales del régimen político, esta adquirió características patológicas en el caso del estudio de las instituciones electorales. A lo sumo los trabajos se encargaron de describir el andamiaje formal de las instituciones sin entrar en el procesamiento de la toma de decisiones. Por tal motivo, en la actualidad no tenemos un estudio claro en el campo del Derecho Electoral que nos demuestre más datos que el espejo de la simple norma.

Esta disociación entre el Derecho y otras disciplinas, producto de nuestra propia cultura jurídica formalista, tiene su origen (desde la particular óptica del suscrito) en factores políticos e institucionales que se convierten en limitaciones culturales. Los primeros se explican por la posición del jurista en el sistema político mexicano y por las propias características del régimen político mexicano. Los factores institucionales tienen como origen la ausencia de una perspectiva de conocimiento basada en el nuevo institucionalismo. Los estudios de Derecho Electoral generalmente son descritos desde una óptica normativista, nunca impregnada de las características del acontecer diario de las instituciones.

El nuevo institucionalismo en un término aparecido en la economía y trasladado al ámbito de la ciencia política, que ha adquirido poco a poco presencia en el espacio

jurídico, refiere cómo las instituciones moldean e influyen en las relaciones económicas y sociales. Las instituciones son entendidas como el conjunto de pautas para la actividad organizativa, mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y tiempo. Las instituciones pueden ser formales, como aparecen en la legislación, o informales. Pese a ello, el Derecho Electoral se ha basado, prácticamente, en el viejo institucionalismo, esto es, en el estudio de las instituciones formales sin reparar en la mecánica real. Unos y otros factores han determinado el anclaje del Derecho Electoral, a los cuáles me dedicaré a continuación.

### 1.2 Tensión hegemonía-estabilidad vs. pluralidad-cambio en el sistema político mexicano y su repercusión en el jurista mexicano y en el Derecho Electoral.

Para analizar cómo el sistema político influyó en la forma de concebir el Derecho por los operadores políticos, es menester retrotraerse al estudio del régimen. Por principio de cuentas, el régimen político mexicano se consideraba a sí mismo como heredero del proceso revolucionario. Mediante la manipulación de la historia se había apropiado de los actores e ideales revolucionarios. Madero, Zapata, Villa, Carranza y Obregón fueron utilizados por la historia oficial como actores unidos en torno a un objetivo único: el derrocamiento del régimen dictatorial de Porfirio Díaz. Nada más alejado de la realidad. El pensamiento de Madero era distinto al de Zapata, por lo que considerarlos homogéneos se antoja absurdo. Sin embargo, para el régimen político mexicano el origen de todo fue la revolución, y, más adelante, la conformación del partido de los revolucionarios.

Ese fue el sustento ideológico para la integración del Partido Nacional Revolucionario con la agrupación de más de 300 partidos políticos revolucionarios en torno a la figura de Plutarco Elías Calles. Claro que estos partidos reflejaban sólo al grupo que había ganado el proceso revolucionario, y se apropiaban la denominación de revolucionarios con exclusión de los demás. Dificilmente los zapatistas o villistas tendrían cabida en este grupo homogéneo. De esa forma, el

régimen se garantizaba su permanencia mas allá de los caudillos, se calificaba así mismo como revolucionario y, en un proceso de negociación interna, se establecieron las bases en que se gobernaría al país durante poco más de siete décadas.

Por su origen revolucionario y a pesar de su exclusionismo, el sistema político mexicano y sus partidos se autoconcebían como herederos históricos de la Revolución, y, para terminar de redondear el círculo, se concebía a la Constitución como producto de la Revolución. La Revolución, decían y todavía dicen algunos textos de derecho constitucional, se había hecho Constitución<sup>2</sup>. Por tal motivo, traicionar al partido revolucionario significaba traicionar a la Revolución y a la Constitución.

Esta concepción de la Constitución como legado revolucionario tiene a su vez su propia explicación. Los presidentes liberales de la Constitución de 1857 (Juárez, Lerdo, González, Díaz) no gobernaron con ella sino al margen de ésta, por medio de facultades extraordinarias<sup>3</sup>. La Constitución partía de una concepción de preferencia por el Poder Legislativo. Recordemos que durante muchos años permaneció con un Legislativo unicameral, con la supresión de la Cámara de Senadores, que fue reinstaurada con Sebastián Lerdo de Tejada en 1874. Posiblemente, esta limitación constitucional influyó para que los gobernantes mexicanos marcaran en sus administraciones una pauta de centralización del Poder.

Este esquema dio como resultado que los constituyentes de 1916-1917 hicieran suya la propuesta de Venustiano Carranza de dotar a la República de un Ejecutivo fuerte. Mayores facultades, más concentración de decisión, el juicio de amparo

---

<sup>2</sup> El estudio mas importante sobre las relaciones de la clase jurídica y el derecho con el régimen político mexicano del siglo XX se encuentra en COSSIO, José Ramón, Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario, Col. Biblioteca de Filosofía del Derecho, Ética y Política, No. 74 Fontamara, México, 2000.

<sup>3</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis, Historia del Derecho Mexicano, 4° ed, Porrúa, México, 1996.

como mecanismo de revisión de las decisiones de los órganos judiciales locales, entre otras, hacían patente el deseo de concentrar en una sola persona la conducción del país.

La Constitución mexicana fue desde sus orígenes promotora del sistema político que se desarrollaría después y que con Lázaro Cárdenas adquiriría sus características prototípicas. La Constitución sentó las bases para el presidencialismo, y para tornar al federalismo y a la democracia en disposiciones nominales, en otras palabras, en simple retórica. Lo demás fue obra del Constituyente permanente, pues, como ha señalado un político mexicano<sup>4</sup>, incluso la principal característica de la Constitución, su carácter social previsto por los artículos 3o., 27 y 123, se ha desdibujado al ser estos tres numerales los que mayor cantidad de reformas constitucionales han sufrido a lo largo de la vigencia de la Carta Magna.

Esta concepción unitaria de la historia y la Constitución se reflejó en el poco o nulo impulso que se dio para ampliar las concepciones no tradicionales de derecho. El Poder Judicial se constituyó en un organismo ajeno a los planteamientos políticos, situación incompatible con un régimen democrático que exige que los órganos del Estado, con más razón un Poder de éste, realicen funciones de carácter político. Aunado a lo anterior, las escuelas y facultades de derecho de la República tomaron como suyos los postulados de un constitucionalismo clásico legado por esta particular concepción sobre el derecho y la democracia de los herederos de la revolución. La hegemonía se constituyó como el único camino dentro del derecho.

Si bien es cierto que el ámbito constitucional se vio interpretado bajo una única lógica, en el plano político las cosas no fueron mejor. Uno de los mecanismos de control de los grupos revolucionarios que triunfantes en la Revolución se habían integrado en el Partido Nacional Revolucionario fue la corrupción. El caudillo

---

<sup>4</sup> MUÑOZ LEDO, Porfirio, Hacia una nueva constitucionalidad, Publicación del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, México, 1998.

máximo (Calles) o el presidente de la República (a partir de Cárdenas) tuvieron manos libres para actuar en el ámbito federal; sin embargo, para lograrlo cedieron posiciones y controles en los ámbitos locales. Fue el período de construcción de los grandes caudillos regionales (Gonzalo N. Santos y Maximino Ávila en Puebla, posteriormente los Figueroa en Guerrero), quienes afianzaron su poder en sus respectivos feudos mediante el nulo ejercicio del Estado de Derecho y, por el contrario, operando redes de corrupción. Este es uno de los grandes lastres del sistema político mexicano. Transparencia Mexicana ha reportado en la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno el estado de la cuestión, que alcanza niveles alarmantes en el Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero, Puebla y Jalisco.<sup>5</sup>

Este esquema de hegemonía se empezó a romper con la transición a la democracia. Sobre el momento en que empieza esta existen muchas posturas. Para unos inicia con las reformas de diputados de partidos en 1963; para otros, con el movimiento estudiantil de 1968; para otros más, con la reforma política de 1977; y para otros, con el proceso electoral de 1988. En mi opinión<sup>6</sup>, es dable diferenciar dos etapas del proceso democrático en México: la primera dirigida por sectores sociales inconformes con el régimen (guerrilla rural y urbana, movimientos sociales), cuyo punto de inflexión ocurre con el movimiento estudiantil de 1968 (aun cuando no se desconoce la importancia de los movimientos ferrocarrileros y de médicos de los 50 y, con una relevancia especial, el de los mártires de Madera de 1965). A partir de 1968 la sociedad inicia un proceso de tensión transición-estabilidad que obliga al gobierno a ceder cuestiones importantes de la organización del Estado, como los diputados de representación proporcional, el derecho a la información o el inicio de la justicia electoral. Los partidos políticos presentes e importantes no cuentan con una fuerza real para competir con el Partido Revolucionario Institucional.

---

<sup>5</sup> Ver [www.reforma.com/infograficas/nacional/corruptcion1.pdf](http://www.reforma.com/infograficas/nacional/corruptcion1.pdf)

<sup>6</sup> NIETO, Santiago, La reforma de 1996. ¿La última reforma del siglo?, en Derecho y Legislación Electoral. 30 años después de 1968, Miguel Ángel Porrúa. México, 1999.

El momento mexicano (1987-1988), como lo califica Ruiz Massieu<sup>7</sup>, rompe este esquema. Surge una oposición real en dos partidos políticos ideológicamente definidos: el PRD a la izquierda y el PAN a la derecha. La transición social se convierte en una transición dirigida por partidos políticos. Estos grandes cambios los vemos en la conformación de los Congresos de 1988, 1994 y, principalmente, 1997. En consecuencia, los vemos en las reformas constitucionales y legales de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996. Los partidos políticos encaminan, vía elecciones, la transición democrática en México. Al triunfar la oposición triunfa la alternancia y, con ella, concluye la etapa de liberalización del régimen. Falta, sin embargo, la etapa de consolidación democrática.<sup>8</sup>

La tensión hegemonía estabilidad vs. pluralidad-cambio se encuentra aún vigente en la colectividad nacional. Los pilares en los que se basó el sistema político mexicano de corte autoritario fueron desquebrajándose. Los herederos de la Revolución encontraron que su país contenía a otros grupos sociales no afectos al discurso y al ánimo revolucionario. La presencia de grupos distintos en el Congreso de la Unión empezó a reflejarse, primero mediante posturas morales en el seno del parlamento, para paulatinamente ir consiguiendo los objetivos de esos grupos en la legislación mexicana.

La Constitución, en virtud de esta pluralidad, dejó de ser el reflejo de la Revolución Mexicana y la concreción del único proyecto de nación, para convertirse en un mosaico de posibilidades constitucionales conjugables. La Constitución reflejó muchos proyectos de nación no necesariamente compatibles. De la constitución del autoritarismo se evolucionó a una constitución más democrática.

Finalmente, la rendición de cuentas se ha convertido en uno de los más importantes referentes de la transición mexicana. Este concepto, entendido como la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los

---

<sup>7</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, Cuestiones de Derecho Político, México, UNAM, 1992.

<sup>8</sup> CARDENAS, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, UNAM, México, 1994.

gobernantes de sus actos y decisiones<sup>9</sup>, se encuentra presente en la actualidad nacional. El combate a la corrupción se ha afianzado en los discursos políticos de todos los signos. Esto tiene su vínculo con la democracia precisamente en que los sistemas autoritarios son, por su propia naturaleza cerrada, regímenes opacos en los que no existe claridad en torno al ámbito público. Consecuentemente, no existe una posibilidad real de llamar a cuentas a los gobernantes por el ejercicio indebido del poder. Bajo esa lógica, la rendición de cuentas es un elemento de los sistemas democráticos, toda vez que su función es combatir la opacidad y la corrupción de los regímenes autoritarios. La hegemonía se rompió a partir de la pluralidad.

### 1.3 El resultado del rompimiento: la mutación conceptual

Como se mencionó en el capítulo primero, la transición implica cambio, mutación de actores, de escenas, de concepciones; implica un hacer para un nuevo período de estabilidad; cambiar la forma como se concibe determinado aspecto de la vida. En el ámbito del Derecho también existe una transición jurídica. La tensión hegemonía – estabilidad vs. pluralidad -cambio se refiere, precisamente, a este contexto histórico de transformaciones del sistema jurídico de nuestro país, en donde la reforma legal no termina por incorporar elementos de una nueva cultura jurídica en la aplicación del Derecho.

Fix Fierro y López Ayllon han demostrado cómo en los últimos 25 años ha existido una reforma importante a los ordenamientos jurídicos mexicanos. Se preguntaban los estudiosos cuánto tiempo debía pasar para el enraizamiento de las nuevas instituciones jurídicas en el país. Parece que el proceso es menos rápido de lo previsto; presumiblemente el sistema de enseñanza y la cultura jurídica no avanzaron con la misma dinámica que los cuerpos normativos. Incluso, personajes tradicionales del mundo jurídico mexicano se han opuesto sistemáticamente a las

---

<sup>9</sup> CRESPO, José Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No 1, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

innovaciones de las reformas legales.<sup>10</sup> Es aquí en donde la tensión entre estabilidad y transición adquiere un significado. La transición jurídica buscará nuevas alternativas de entender el derecho, una visión acorde con los nuevos momentos.

Para empatar el proceso de transición democrática expuesto con el proceso de transición jurídica, se hace necesario definir que vías son las necesarias para lograr una transición jurídica democrática.

No se puede calificar a un proceso como democrático per se, sin un análisis objetivo que demuestre que la nueva concepción del Derecho no proviene de una imposición estatal, sino de la mutación conceptual de ciertos principios básicos: el concepto mismo de democracia en el ámbito jurídico, el concepto de ley o el concepto de soberanía. Por tal motivo, el presente apartado procura revisar todos estos conceptos a la luz del Estado constitucional de Derecho, cómo debe concebirse al concepto de democracia y su vinculación con los derechos humanos y con el Estado de Derecho; cómo se ha transformado el concepto de ley y, finalmente, el concepto de soberanía con el proceso globalizador.

En el ámbito específico de la democracia, para recibir dicho calificativo es menester que la interpretación, argumentación y aplicación del Derecho sea ser producto de un procedimiento que permita la participación, la discusión y que a su vez el resultado no vulnere ciertos márgenes. Por tal motivo, para calificar a la interpretación como democrática o no democrática es menester definir prima facie qué entendemos por democracia ya que la democracia ha sido entendida, a través de los años, de distintas formas. Durante siglos persistió el pensamiento aristotélico que concebía a la democracia como una forma de gobierno. Esta idea llega a su máximo esplendor con el pensamiento linconiano, que entendía a la democracia como el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

---

<sup>10</sup> Baste recordar las reacciones en contra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de las acciones de inconstitucionalidad y mas recientemente en contra del Proyecto de Nueva Ley de Amparo de personajes como Ignacio Burgoa Orihuela.

En la actualidad nadie puede sostener en serio esta posición. La democracia ha evolucionado hacia una perspectiva procedimental. En otras palabras: la democracia es un procedimiento. Esto implica que existirá democracia si y sólo si se cumple una serie de pasos presupuestos.

Para Norberto Bobbio, la democracia se encuentra caracterizada por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y mediante qué procedimientos<sup>11</sup>. Para el maestro de Turín, el sistema será más democrático cuando exista un mayor número de interesados autorizados para tomar las decisiones. Por otra parte, el procedimiento para tomar la decisión es, evidentemente, la regla de la mayoría: para que las decisiones de un grupo se consideren como válidas y obligatorias éstas deben ser aprobadas –cuando menos- por la mayoría.

Luigi Ferrajoli<sup>12</sup>, por su parte, establece dos tipos de democracia: la formal y la sustancial. La primera coincide con el planteamiento bobbiano: es un procedimiento que establece el "quién" y el "cómo" de las decisiones. Quién toma las decisiones y mediante qué procedimientos. El elemento fundamental en Ferrajoli es la democracia sustancial, que él interpreta como el "qué" de la decisión. Esto es, qué puede ser decidido por las mayorías. Para el maestro de Camorino, la democracia sustancial es el límite de lo decidible. Ello implica que existen ciertas cuestiones que ninguna mayoría, bajo ninguna circunstancia, puede decidir. Ese límite a la voluntad de las mayorías son los derechos fundamentales, tanto individuales como sociales. Ninguna mayoría puede decidir vulnerar un derecho individual y tampoco ninguna mayoría, en ningún supuesto, puede decidir dejar de satisfacer un derecho social.

---

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*. Tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 24.

<sup>12</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías*. La ley del más débil, obra citada, capítulo primero.

Robert Dahl considera que un régimen es democrático cuando reúne por lo menos los siguientes elementos: la renovación de elites; la decisión de qué elite gobernará, tomada mediante elecciones libres, abiertas, competitivas y transparentes; y la tutela y protección de los derechos fundamentales. Cuando me refiero al término democracia lo hago pensando en este modelo; por consiguiente, al plantear que la interpretación electoral debe incorporarse a la cosmovisión del derecho en la transición democrática, me refiero precisamente a que debe incorporar estos criterios: una interpretación funcional que posibilite la renovación de élites, la realización de elecciones abiertas y, sobre todo, la protección de los derechos fundamentales, principalmente los de carácter político.

Podría existir una visión reduccionista que considerara que el Derecho Electoral mexicano, al proteger mediante el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano los derechos políticos, es un derecho democrático, en virtud de que no vulnera y, por el contrario protege derechos fundamentales. No obstante este dogma repetido hasta el cansancio por algunos doctrinarios de la materia me parece que tiene dos grandes defectos. El primero es que el respeto de los derechos políticos en virtud de la legislación electoral es más nominal que normativo. Durante muchos años nos acercamos más al concepto de Constitución nominal de Lowenstein, no a la fuerza normativa de los derechos políticos. Por otro lado, los derechos humanos en el ámbito electoral no fenecen con los derechos político-electorales, sino que se extienden a otros ámbitos, como los derechos de libertad religiosa, de expresión, de reunión, de asociación, información e incluso a las relaciones de género. Por tal motivo, parafraseando a Ihering, la lucha por los derechos políticos es eterna.

La interpretación jurídica será democrática en la medida en que asuma como propio que la democracia y los derechos humanos son un binomio indivisible. No puede existir aquélla sin una adecuada tutela de éstos y, por regla general, las democracias se convierten en promotoras y tutoras de los derechos fundamentales. Por eso, hablar de democracia e ignorar los derechos

fundamentales es simplemente una falacia. Esa es la motivación para que la interpretación del Derecho Electoral aplique los derechos fundamentales en sentido amplio.

Por otra parte, no sólo existe un vínculo indisoluble entre democracia y derechos humanos. También la reformulación del Estado de Derecho en un Estado Constitucional de Derecho depende del vínculo entre los términos Estado de Derecho y democracia. Para ejemplificar la relación entre ambos, se expone, con algunas variaciones en la explicación, el cuadro de Serrano<sup>13</sup> en torno a los tipos de Estado:

Planteamientos	Positivo	Negativo
Quién decide	Democracia (decisión de la mayoría)	Autocracia (decisión)
Límites a la decisión activa	Estado de Derecho (los derechos humanos como límites a la actuación del Estado)	Estado absoluto. (no hay límites de la decisión)
Límites a la decisión pasiva	Estado social (los derechos sociales como límites a la pasividad del Estado)	Estado antisocial (sólo sobre libertad contractual y de mercado)

Serrano ha clasificado los ocho modelos de Estado en la siguiente forma:

- a) Estado democrático, de derecho y social;
- b) Estado democrático, de derecho y antisocial;
- c) Estado democrático, absoluto y social
- d) Estado democrático, absoluto y antisocial
- e) Estado autocrático, de derecho y social

<sup>13</sup> SERRANO, José Luis, Validez y vigencia. La aportación garantista a la teoría de la norma jurídica. Trotta, Madrid, 1999, p. 110

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- f) Estado autocrático, de derecho y antisocial
- g) Estado autocrático, absoluto y social
- h) Estado autocrático, absoluto y antisocial.

También nos ha advertido de la imposibilidad fáctica de que los tipos e) o f) se concreten. Pero para fines académicos se especifican ambos tipos.

El Estado Constitucional de Derecho es un Estado democrático. En él, el ejercicio de las disposiciones constitucionales rige normativamente a la sociedad; sin ambivalencias, sin dobles sentidos o normas de aplicación futura. Es el único tipo de Estado en el que se cumplen los requisitos del régimen democrático: existen la renovación de élites, elecciones libres y el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales.

Los vínculos entre el Estado de Derecho y la democracia se presentan en varios frentes. En primer lugar, la división de poderes ayuda a evitar que grupos de interés se apoderen de las posiciones que corresponden, por definición propia, al pueblo soberano, por medio de sus representantes. La pluralidad permite evitar ejercicios autoritarios de poder alejados del Estado de Derecho. La división de poderes distribuye las cargas del ejercicio del poder, pero de ninguna manera exime a cualquiera de los entes públicos del requisito de legitimidad democrática<sup>14</sup>; lo que hace es dividir la legitimidad democrática en formas distintas, dependiendo del cuerpo que se trate. Así, el Ejecutivo y el Legislativo obtendrán su legitimidad de las urnas, en tanto que el Judicial y los órganos constitucionales autónomos, de la racionalidad de las determinaciones que tomen en el ejercicio de sus importantes funciones estatales.

Por su parte, la presencia de derechos fundamentales en el constitucionalismo contemporáneo equivale a límites para el ejercicio del poder. Ninguna mayoría,

---

<sup>14</sup> BOCKENFORDE, Ernst Wolfgang, Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Trotta, Madrid, 2000, p. 122.

por muy democráticamente electa que sea, podrá limitar el ejercicio de los derechos. No puede perderse de vista que la presencia de derechos fundamentales y su tutela son requisitos indispensables de un Estado democrático.

Respecto al tema de la transición jurídica, recordemos que el término transición implica el cambio de un régimen a otro. En el ámbito jurídico implica el cambio de paradigma de un modelo imperante de concepción del fenómeno jurídico vigente en un momento dado a otro distinto. En ese sentido, es posible vincular el concepto de transición democrática con el de transición jurídica.

Como se ha señalado, el concepto de democracia entendido como el gobierno del pueblo hace mucho que ha dejado de tener vigencia. Las ciencias política y jurídica han evolucionado y perfeccionado sus argumentos para concebir a la democracia como un procedimiento por medio del cual, todos los interesados participan en la toma de decisiones que los afectan. La democracia es, en principio, el procedimiento de las mayorías y el respeto de las minorías.

La transición jurídica, por su parte, ha sido explicada por los miembros de la doctrina jurídica mexicana a que se ha hecho mención. En los últimos 30 años se ha transformado el entramado constitucional y legal mexicano. Dicha transformación se empalma con el proceso de transición democrática de la República. En un principio, el cambio jurídico es producto de cesiones del régimen a la cada vez más fragmentada sociedad. Sin embargo, cuando ésta se empieza a ver representada en el Congreso de la Unión por medio de partidos políticos más competitivos, la transformación jurídica se produce por el consenso de los principales actores políticos. La asignatura pendiente parece ser la cultura jurídica que permanece intocada en muchos de sus dogmas, como la concepción de división de poderes tajante, la idea de la democracia sólo como forma de gobierno, la idea del control concentrado de la constitucionalidad, el monopolio de la interpretación jurídica, entre otros.

Un tema que resulta importante en esa mutación conceptual es el papel y concepto mismo de la Ley. El Derecho Electoral mantiene la idea de un código omnicompreensivo. En él se consideraron originalmente todos los aspectos de la regulación electoral: sistema electoral, partidos políticos, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral, medios de impugnación, elecciones locales del Distrito Federal y aspectos procedimentales del Registro Federal de Electores y del proceso electoral. Esta idea de abarcar todo el conocimiento en una ley respondía a la perspectiva de un sistema cerrado del derecho. El aplicador del derecho electoral, tanto el Tribunal como el Instituto y la misma Cámara de Diputados aplicaba las disposiciones en forma mecánica. Nada más ajeno a la realidad. Hasta los más ínfimos detalles tenían que ser analizados por los operadores jurídicos. Sin embargo, esta visión tenía propósitos especiales: señalar que en un solo cuerpo normativo podían caber todos los supuestos de hecho aplicables a la materia electoral, reducir la actividad interpretativa al mínimo indispensable y manifestar explícitamente la voluntad del legislador.

Sin embargo, como se ha referido, esta idea del código es representativa de un momento histórico determinado: el Estado de Derecho decimonónico. El Estado Constitucional de Derecho ha replanteado el concepto de código y el de la ley. Los códigos poco a poco desaparecen para dar pie a leyes sectoriales fragmentadas que regulan aspectos específicos de una materia y nada más. En el ámbito electoral, la modificación ha sido clara: la reforma legal de 20 de noviembre de 1996 derogó dos libros del Código Electoral, el Libro Sexto referente al Tribunal Federal Electoral que se vio sustituido por la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que dio cabida al Tribunal Electoral de dicho poder, y, el Libro Séptimo con la expedición de la LGSMIME. Posteriormente, concluido el proceso electoral de 1997 que integró la primera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quedó derogado el Libro Octavo que se refería a la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Pero volviendo al tema de la ley, es dable sostener que tradicionalmente se concibió a la ley en dos sentidos<sup>15</sup>. El sentido formal, que consideraba a la ley como cualquier acto emanado del órgano legislativo de carácter general y abstracto, independientemente de su contenido. El sentido material abarcaba todas las disposiciones generales y abstractas emanadas de cualquier órgano del Estado. En ese sentido, es dable hablar de tres tipos de leyes: leyes en sentido sólo formal, aquellos actos emanados del Legislativo cuyo contenido son disposiciones particulares y concretas; leyes en sentido sólo material, las disposiciones de los órganos del Estado que son generales y abstractas; y leyes en sentido material y formal, como aquellas normas emanadas del Legislativo de carácter general y abstracto.

Bobbio señala que este concepto de ley cambió. Ya no es sólo concebible que la ley disponga prescripciones de carácter general y abstracto. De facto, la pluralidad normativa ha ampliado este concepto para contar con normas particulares y concretas.

	Destinatarios	Conducta	Ejemplo
Ley	General	Abstracta	COFIPE
Ley	General	Concreta	Ley de Amnistía en Chiapas/ Ley de Concordia y Pacificación
Ley	Particular	Abstracta	Ley de Pemex / Estatuto del Servicio Profesional Electoral
Sentencia	Particular	Concreta	Resoluciones

<sup>15</sup> GUASTINI, Riccardo, Estudios de Teoría Constitucional, Fontamara, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001, p. 113

Este cambio tiene una serie de causas tanto externas al ordenamiento jurídico como internas a éste. Entre las externas, Carlos de Cabo<sup>16</sup> menciona la quiebra de los supuestos culturales, instrumentales y legitimadores. En el ámbito interno, el impacto de la normatividad constitucional y la práctica administrativa y dogmática jurídica en la administrativización de la ley.

La primera de estas causales implica que, en el marco de la globalización, la idea de que el Congreso es el representante de una voluntad general de la población, cuya visión era de carácter objetivo y racional, resulta fuera de contexto.

La segunda, que las sociedades fragmentadas del estado pos moderno han empezado a dejar los canales normales de negociación, por lo cual una ley de carácter general muchas veces no resuelve las problemáticas actuales, por lo que es preciso su fragmentación.

El último aspecto externo es la quiebra de los supuestos legitimadores, lo cual significa que la ley pasa de ser la voluntad general a la simple voluntad del legislador, que también en virtud de la crisis de la representación presenta un déficit de credibilidad. La disciplina partidista, la creación de espacios burocratizados y tecnocráticos al interior de los partidos y de los congresos, desdibujan esa idea de voluntad general. Aunado a lo anterior, los aspectos materiales de la ley también sufren una transformación en su alcance: la regulación por leyes macro hace que la posición de la ley pase a un segundo plano. El tercer elemento es la eficacia de la ley, que también se erosiona.

Entre las causas internas se encuentra la supremacía constitucional, que deja en un segundo plano a la ley, y la pluralidad de la actividad administrativa por medio de reglamentos o disposiciones concretas emanadas de las autoridades administrativas.

---

<sup>16</sup> DE CABO MARTÍN, Carlos, Sobre el concepto de ley, Madrid, Trotta, 2000, pp. 73-96

González Oropeza menciona<sup>17</sup>, para el caso mexicano, que la ley no alcanza a cumplir su objetivo por varias razones estructurales del sistema jurídico mexicano. Por un lado, el carácter ideológico instrumental del derecho, el cual tiene un determinado fin generado por motivaciones sociales o políticas. El autor explica que para el gobernado existe una confrontación entre el interés público de la norma y sus intereses personales, por lo que el ciudadano común considerará a la ley justa o injusta en la medida en que se adecue a su interés. Esta confrontación norma general-interés particular se acentúa en aquellos casos en que la legitimidad de la autoridad está en duda.

El siguiente factor es la ignorancia de la ley, producida en virtud de la complejidad creciente del sistema jurídico engarzado con instituciones jurídicas de realidades distintas, como la tradición anglosajona federal y el derecho privado continental. Otro factor es la corrupción propiciada por la propia ley mediante sobrecargas, carencia de estímulos y de recursos para desempeñar los trabajos. Finalmente, el último tema es la irresponsabilidad de los gobernantes, producto de la legislación en materia de responsabilidades. El caso del presidente de la República siempre se ha puesto como un ejemplo, sin embargo, la irresponsabilidad de la Administración Pública es una realidad palpable.

Existe un planteamiento que modifica sensiblemente la concepción del fenómeno jurídico en nuestro país, y es precisamente el impacto de la globalización. En la década de los ochenta se inició un procedimiento de reformas a las leyes federales en México; se ratificaron los tratados internacionales de derechos humanos que otorgan competencia a entidades supranacionales para conocer de violaciones a las libertades básicas en nuestro país, tal es el caso, de la participación de México en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y se inició un procedimiento de reforma del conocimiento del derecho. Paradigmáticas en este sentido han sido

---

<sup>17</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, ¿Por qué no se cumplen las leyes en México?, El uso y la práctica de la ley en México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México, 1997, pp. 53 y ss.

las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la jerarquía de normas que postula la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes, así como la resolución del caso Cavallo.

Finalmente, otra resultado de la tensión se presenta con la nueva concepción de la soberanía en virtud del impacto globalizador. La globalización ha sido entendida por la doctrina jurídica como una reformulación de algunas de las funciones del Estado en un mundo en donde las coordenadas espacio-temporales de la acción se han modificado<sup>18</sup> y ya no responden a aquellas que existían al en que el Estado se desarrolló y expandió.<sup>19</sup>

Un nuevo enfoque globalizador va incorporándose poco a poco en todos los ámbitos del Estado y de la sociedad. Nuevos actores son tan importantes como el Estado; éste deja de actuar en forma unitaria; y, algo que me parece fundamental en las relaciones humanas, la construcción de identidades de los individuos se torna compleja. La religión, los aspectos raciales y, principalmente, la perspectiva de género, han desdibujado la identidad nacional de los individuos.

Desde la perspectiva jurídica, la globalización ha impactado en dos vías al Estado y al sistema jurídico. Por una parte, encontramos una presión de arriba hacia abajo, de los organismos supranacionales y las naciones desarrolladas, sobre la soberanía nacional, que ha traído como consecuencia que la visión nacional se pierda por los compromisos supranacionales. Los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial son un ejemplo de esto.

La otra vía es la presión de abajo hacia arriba: la sociedad civil organizada que irrumpe en el ámbito nacional, organizaciones no gubernamentales que representan una postura alternativa de México al exterior. El mismo EZLN significa

---

<sup>18</sup> GIDDENS, Anthony, La tercera vía. La renovación de la social democracia, Taurus, Madrid, 1999.

<sup>19</sup> LOPEZ AYLLON, Sergio, Las transformaciones del derecho en México. La encrucijada entre la transición y la modernidad, México, UNAM, 1998.

un rompimiento de abajo hacia arriba, el cual también desdibuja la identidad nacional.

No puede, sin embargo, considerarse que la globalización destruye el concepto de soberanía. Como ha mencionado Valadés, el concepto de soberanía es la piedra angular del ejercicio democrático, y sin el concepto de soberanía no podría hablarse de un Estado.<sup>20</sup> No, la idea va en otro sentido, en la reformulación del concepto de soberanía. Zagrebelsky ha detectado cuatro fuerzas corrosivas del concepto de soberanía que es dable revisar: el pluralismo político y social interno, incompatible con la noción de sujeción de la soberanía interna; la formación de centros de poder alternativo al Estado; la progresiva institucionalización de contextos supraestatales, y la legitimación procesal de los individuos para hacerlos valer en instituciones internacionales.<sup>21</sup>

La soberanía se convierte en una soberanía de la Constitución en tanto ésta refleja el compromiso de cohesión social. Los actores políticos y sociales, en el marco del texto constitucional, podrán imprimirle al Estado en un momento dado una determinada connotación; temporal, sin duda, pero es la única forma posible de coexistencia de principios en el Estado Constitucional de Derecho. Por tal motivo, el eje de concreción de la autoridad y de sujeción será la Constitución. El Estado Constitucional de Derecho es un Estado sin soberano palpable, sin ideología predefinida. Por primera vez, el detentador de la soberanía, por medio de esa soberanía constitucional, podrá modificar el sello distintivo del Estado.

## 2. Los criterios de interpretación contemporáneos

### 2.1 Criterios de interpretación tradicional y tipos de casos según tales criterios

---

<sup>20</sup> VALADES, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, P. 176

<sup>21</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Obra citada, p.

La legitimidad hace mucho tiempo que dejó de fundarse exclusivamente en la aplicación de la ley. Con la transformación del Estado en el siglo XX, la legitimidad del ejercicio del poder se obtiene, tanto de la ley misma (en menor medida) como de las garantías de la posición institucional del juez y de los recursos instrumentales y procedimentales que posee para hallar la solución.<sup>22</sup> Aunado a lo anterior, el razonamiento jurídico podrá otorgar legitimidad al operador jurídico.

En el ámbito electoral, la legitimidad de los órganos electorales deviene, tanto del cumplimiento de su misión constitucional, de la aceptación social de sus resoluciones, de la aplicación de las normas electorales, de las garantías judiciales que proporcionen estabilidad e independencia a los integrantes del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral, como de la aplicación de los criterios de interpretación y del razonamiento jurídico de las sentencias.

Conforme el sistema jurídico se torna más y más complejo, es evidente que los criterios clásicos de resolución de controversias vinculados a la subsunción no proporcionan elementos para satisfacer las demandas de una sociedad más exigente y menos convencida de que el derecho se compone exclusivamente por casos difíciles. Como se mencionó en el primer capítulo, desde el positivismo es dable decir que existen casos fáciles y difíciles. En el primer caso los jueces deben identificar el derecho y aplicarlo. Esta obra presupone la existencia de una diferencia entre lo que el derecho es, el que se aplica, y lo que debe ser, el que se crea<sup>23</sup>. No obstante, debe considerarse que los primeros, a pesar de que existen, desde el momento en que se plantean ante los tribunales es que surge una duda sobre su interpretación.

Los casos difíciles son aquellos en los que no hay consenso de la resolución del caso concreto en la comunidad de juristas, los que no son rutinarios o de

---

<sup>22</sup> Para mayor abundamiento en torno a los criterios de legitimidad de la interpretación judicial se recomienda SAAVEDRA, Modesto, Interpretación del derecho y crítica jurídica, México, Fontamara, 1994, P. 91.

<sup>23</sup> MARMOR, Andrei, Interpretación y teoría del derecho, Obra citada, p. 166

aplicación mecánica de la ley, los que no son fáciles o decidibles solamente sopesando disposiciones jurídicas en conflicto, mediante argumentos no deductivos, los que requieren para su solución un razonamiento basado en principios y aquellos en que la solución al caso concreto involucra necesariamente juicios morales.<sup>24</sup>

Finalmente, los casos trágicos son aquellos en los que no es posible encontrar ninguna solución jurídica que no sacrifique algún elemento esencial de un valor considerado fundamental desde la óptica jurídica o moral. Existen dos tipos de casos trágicos: cuando una situación del ordenamiento jurídico obliga al juez a resolver un caso en contra de su moral y cuando una situación en el mismo ordenamiento no le permite alcanzar ninguna solución correcta. En estos casos, la solución debe ser siempre racional, se debe acudir al criterio de racionalidad (utilizar los principios de MacCormick).

En el capítulo primero se hizo mención de los criterios de interpretación tradicionalmente utilizados por los juristas. Estos criterios son el gramatical, el conceptual o sistemático, el histórico y el teleológico o político. La crítica a estos criterios (que se desarrolló en el capítulo mencionado), a los cuáles un sector de la doctrina ha calificado como la "canónica de la interpretación"<sup>25</sup>, es en resumen la siguiente:

La crítica al criterio gramatical fue el carácter conservador de éste, así como lo absurdo de un método que pretende la existencia de un solo significado de los términos, cuando la realidad nos dice que el vocabulario frecuentemente posee un carácter polisémico en el lenguaje común. Entre las reacciones a este criterio se

---

<sup>24</sup> ATIENZA, Manuel Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos en Interpretación jurídica y decisión judicial, México. Fontamara, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, 1998, p. 190. Se trata de una clasificación de Pablo Navarro de la cual Atienza excluye los tipos: cuando no hay una respuesta correcta, en razón de que existe una polémica en torno a si existen o no casos con respuesta correcta, así como cuando las formulaciones normativas son ambiguas y que el derecho es incompleto o inconsistente, porque en estos casos se trata de causas que dan origen a casos difíciles, no casos difíciles en sí.

<sup>25</sup> CAPELLA, José Ramón, Elementos de análisis jurídico, Trotta, Madrid, 1999, p. 141

encuentran la teoría de la institución (el derecho es algo más que una suma de normas y las normas son el resultante de un proceso del que forma parte la sociedad) y las teorías sociológicas.

El criterio sistemático considera una visión integral del ordenamiento jurídico que se encarga de regular una determinada rama del derecho. El problema consiste en que el sistema jurídico no es coherente, por consiguiente siempre existirá una indeterminación desde este criterio. Además, existe el problema del aspecto externo del derecho. El criterio sistemático no da cuenta de los factores externos al derecho, los cuales son indispensables para entender el momento histórico de la aplicación de la norma.

El criterio histórico examina la norma jurídica en relación con al acontecer histórico, tanto en sus antecedentes, como en el proceso de aprobación. Es una interpretación auxiliar de la teleológica, cuyo fin es determinar el sentido que el legislador quiso imprimir a la norma.

El derecho moderno y con él los criterios de interpretación no dan respuesta a la mayoría de las preguntas que generan el cambio jurídico y las sociedades multiculturales. De hecho, existen posiciones que generan controversia en la actualidad entre los estudiosos del derecho, principalmente en torno al papel del derecho moderno, propio de sociedades homogéneas, en sociedades multiculturales. La pregunta sobre si el derecho moderno agrava o no a la sociedad multicultural es una de las preguntas sin contestar que presenta la teoría jurídica contemporánea.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> AVILA, Raul, GIL, Raymundo, RAMÍREZ, Eduardo, México: Liberalismo o comunitarismo; Estado nacional o estado multicultural; monismo o pluralismo jurídicos: mas debates pendientes, otras preguntas sin contestar. Derecho y cultura No. 3, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., Primavera Verano 2001, p. 153 y ss.

## 2.2 Criterios de interpretación contemporánea

### 2.2.1 La interpretación liberal.

Guastini menciona como un criterio contemporáneo de interpretación a la denominada interpretación liberal. Esta clase de comprensión del ordenamiento jurídico de tipo liberal<sup>27</sup> es aquella que maximiza el ejercicio de los derechos fundamentales. Su finalidad es ampliar los márgenes de liberalidad de la actuación de los integrantes del contrato social.

En ese sentido, consta de dos pautas interpretativas:

- a) Interpretación restrictiva de las disposiciones que confieren facultades a los órganos del Estado.
- b) Interpretación extensiva de las disposiciones que confieren derechos a los ciudadanos.

Estas pautas tienen su origen en los posicionamientos del Estado Liberal de Derecho: los particulares pueden hacer todo aquello que no se encuentre prohibido por la norma y la autoridad sólo lo que la ley le permite. La primera parte refiere que las atribuciones del Estado se encuentran circunscritas en la norma. Los integrantes de la colectividad, por medio de las pautas de organización social reflejadas en la Constitución y en las leyes, presuponen que su actuación se encuentra regulada por el Estado, pero que éste en ningún momento puede convertirse en represor de la libertad. Por tal motivo, la interpretación de las normas del Estado debe restringirse, en tanto que debe ampliarse la actuación de los individuos.

Este tipo de interpretación tiene singular relevancia cuando se aplica al ámbito penal. No sólo por el mandato constitucional de interpretación restrictiva, sino por la posición ideológica que sirve de base a dicho planteamiento constitucional: la

---

<sup>27</sup> GUASTINI, Riccardo, Estudios de teoría constitucional, obra citada, p. 262

idea de maximizar las libertades y reducir, en la medida de lo posible, el error en la sanción a los integrantes de la sociedad. Estos principios originarios del liberalismo se ven reestructurados durante el siglo XX y se convierten en la base del garantismo.

### 2.2.2 La interpretación evolutiva

Este tipo de interpretación consiste en atribuir al texto un significado diverso al histórico tradicional. Se entiende que la norma, en su sentido original tenía algún tipo de significado, sin embargo, al evolucionar el contexto histórico de la sociedad esa interpretación deja de tener vigencia, por lo que el aplicador debe buscar el tipo de significado que corresponda a su momento histórico.

Los argumentos que defienden este tipo de interpretación son los siguientes:

- a) La norma (incluyendo a la Constitución) disciplina las relaciones políticas y éstas cambian con el tiempo. Por tanto, la interpretación debe darse en el sentido de las relaciones políticas del momento.
- b) Para el caso de la Constitución específicamente, en virtud de ser un contrato social, debe ajustarse a los valores ético-políticos de la comunidad en un momento determinado. Esto ocurre con la interpretación electoral constitucional.

Un caso que podría resultar paradigmático es el derecho a la información. Al establecerse la reforma constitucional de 1977, se consideró en la exposición de motivos el derecho a la información como una garantía de carácter social para los partidos políticos. En la actualidad nadie podría sostener una interpretación tan restrictiva del derecho a la información, menos desde una óptica democrática.

### 2.2.3 La interpretación conforme

La interpretación conforme enfatiza la función de máxima permanencia del ordenamiento jurídico. Se trata de impedir la anulación de determinadas reglas del sistema, al interpretarlas de un sentido determinado para hacerlas conforme al texto constitucional.

Balaguer nos dice que es una operación de ajuste, no sólo de la norma contenida en la ley, sino de la propia Constitución, compaginando las posibilidades de ambos textos, yendo tanto al telos de la norma a aplicar con los preceptos constitucionales.<sup>28</sup>

#### 2.2.3.1 La interpretación desde la óptica crítica del derecho

La teoría crítica del derecho ha planteado también un esquema de interpretación basado en la vinculación entre política y derecho. La política se consituye en un mecanismo para evitar las desigualdades sociales, por lo cual se obliga al derecho tradicional a discutir los mecanismos alternativos de los grupos marginales que han creado un derecho fuera del ámbito puramente estatal. El derecho tiene que aminorar las desigualdades sociales.

### 2.2.4 La interpretación pragmática

Juan Vega<sup>29</sup> desarrolla como postulados del pragmatismo los siguientes: El texto no es el único punto de partida para efectuar la interpretación; la necesidad de valorar el presente y el futuro sin anclarse en las decisiones y modelos históricos que poco aportarán a la solución de los problemas reales; la ausencia de una imperiosa necesidad de crear modelos universales, esto es, podemos vivir sin

---

<sup>28</sup> BALAGUER CALLEJON, María Luisa, obra citada, p. 112

<sup>29</sup> VEGA, Juan, tesis doctoral, obra citada.

teorías generales; y la necesidad de entender que la resolución será válida sólo para un momento determinado.

### 3. Fines de la interpretación electoral

#### 3.1 Normatividad constitucional.

La interpretación parte de la premisa de hacer efectivo el texto constitucional. Esa es una de las funciones más importantes de la interpretación. Lo anterior deviene igualmente de la evolución de la idea de "Constitución". Para algunos autores, la Constitución es un pacto político, lo cual significa que la Carta Magna, más que un cuerpo normativo es un factor de referencia política. Esto implica eliminar la juridicidad de la Constitución y, consecuentemente, su fuerza aplicativa. Evidentemente no podemos concebir a la Constitución en tal forma. Por consiguiente, es necesario que el intérprete, al comprender cualquier disposición, lo haga con la idea de cumplir la Constitución.

Vigo<sup>30</sup> manifestó que reconocerle fuerza normativa a la Constitución implica, por lo menos, dos circunstancias: el cumplimiento total de la Constitución por medio de la existencia de una función directiva de la Carta Magna y el cumplimiento de la norma suprema por medio de una función preceptiva.

En lo concerniente al primer aspecto, tal situación implica que la norma suprema debe cumplirse en todas sus partes, toda vez que se trata del higher law o, en otros términos, de la norma que funda y legitima todo el sistema jurídico. Se trata de otorgarle a la Constitución un nivel no sólo de supremacía formal en el ordenamiento jurídico, que en México se consigue por la referencia del artículo 133 constitucional, sino de aplicación directa de la Constitución sin mediar leyes reglamentarias, en tanto que las demás normas jurídicas resultan

---

<sup>30</sup> VIGO, Rodolfo L., *Interpretación Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, p. 64 y ss.

intrasistemáticas, pues se derivan del marco constitucional y se ajustan a él. La función directiva es, en otras palabras, la forma como ha de obrarse.

El segundo aspecto, la función preceptiva de la Constitución, se refiere al cómo deben actuar las autoridades. Para explicar este punto, Vigo se remonta a la división del ordenamiento jurídico en valores, principios y normas, a la cual hicimos referencia en líneas anteriores. La función preceptiva implica que esa operación, la establecida por la función directiva, efectivamente se realice.

### 3.2 Racionalidad de las decisiones

La interpretación también tiene como objeto el control racional de las decisiones de los jueces y de las autoridades administrativas. El juzgador, o el administrador, en su caso, deben basar sus decisiones en forma racional. Esto implica, por un lado que se encuentran obligados a fundamentar sus decisiones en los preceptos normativos y que deben motivar sus resoluciones en las circunstancias particulares de los casos. Pero la fundamentación y motivación sólo es una parte de la racionalidad de las decisiones.

Si partimos de la premisa de que no puede existir una sola respuesta correcta para la resolución de casos difíciles, como quería Dworkin, podemos argumentar válidamente la existencia de varias formas de resolver un caso concreto. Esto nos lleva a la conclusión de que al existir una gama de respuestas correctas, el juzgador debe determinar cuál, a su juicio, proporciona mayores elementos de certeza y de legitimidad social en su actuar. Significa buscar no sólo la justificación interna de las resoluciones (lo cual se logra con la fundamentación y motivación de las resoluciones), sino también la justificación externa.

Sobre el particular, debe distinguirse entre justificación interna y externa de las decisiones. Para hacerlo, es menester recordar la distinción entre explicar y justificar en la ciencia. Explicar consiste en descubrir o enunciar una teoría, en

tanto que justificar significa confrontar la teoría con los hechos para mostrar su validez. Atienza nos dice que "una cosa es el procedimiento mediante el que se llega a establecer una determinada premisa o conclusión (explicar), y otra cosa el procedimiento consistente en justificar dicha premisa o conclusión"<sup>31</sup>. Para el autor, la teoría de la argumentación jurídica se sitúa precisamente en la justificación de los argumentos. Señalar que el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Electoral tomó determinada decisión, se me ocurre el tema de la fotografía de Vicente Fox en las boletas electorales, en razón de sus convicciones en torno al problema jurídico (más conservador el planteamiento de De la Peza, más liberal el de Juan Molinar), es explicar el porqué de la decisión. Justificar va más allá, determina que el juez o el administrador se basó en una interpretación del artículo 206 del Código Electoral, para tomar su decisión. Lo importante es que los órganos jurisdiccionales, ya sean judiciales o administrativos, tienen que explicar sus decisiones, pero también deben justificarlas.

Para Habermas, la racionalidad de la administración de justicia consiste precisamente en el hecho de que la aplicación del derecho pueda ser internamente consistente y a la vez fundamentarse externamente de modo racional, para garantizar la seguridad jurídica, la rectitud o corrección normativa.

La legitimidad de las autoridades electorales dependerá, además de la ejemplar organización de los comicios, en la eficacia de sus resoluciones jurisdiccionales. Para legitimar la actuación de los órganos se deben clarificar los procedimientos, llegar a mayores estadios de justicia procedimental. No podemos hablar de un Estado de Derecho en materia electoral, si no se cumplen las funciones y los principios elementales de éste. A pesar de la transformación del sistema jurídico electoral no hay todavía un cambio en la cultura jurídica. Para lograr el apoyo y respaldo social el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral deben cambiar su cultura jurídica.

---

<sup>31</sup> ATIENZA, Manuel. Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica, Cuadernos y debates, No. 31, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 22.

### 3.3 Unidad del ordenamiento

La existencia de la plenitud hermética del derecho no implica la plenitud de la ley. Sin embargo, existe la obligación de los juzgadores y administradores de no dejar de resolver las controversias que la norma considera por la ausencia de reglas claras en los textos legales. Por tal motivo, la interpretación emerge como centro uniformador del sistema jurídico.

### 3.4 Gobernabilidad y legitimidad del ejercicio del poder público

La interpretación y aplicación del derecho tienen especial significación en la idea de Bobbio de la democracia como ejercicio del poder público en público. Se trata de que la interpretación debe perseguir como fin la funcionalidad del régimen político. Esto implica una visión más allá del formalismo, toda vez que el juzgador y el administrador deben verse envueltos en la realidad que los rodea y resolver las controversias que se planteen.

### 3.5 Reposicionar el papel de los órganos jurisdiccionales en el Estado Constitucional

En el marco de las sociedades complejas, como la del Estado Constitucional de Derecho, el papel de los jueces se torna vital para la evolución constitucional. El juzgador se torna independiente, tanto en el sentido administrativo como en el sentido jurisdiccional. Sin jueces independientes en el primer sentido carecería de significados hablar de la división de poderes. Sin órganos jurisdiccionales independientes en el segundo sentido no se contará con las garantías para la protección de los derechos fundamentales; por tanto, al carecer de una adecuada tutela de los derechos humanos, no se está en presencia de un régimen democrático.

El poder de los juzgadores en las sociedades democráticas es innegable.<sup>32</sup> En razón de las propias innovaciones científicas y tecnológicas (internet, genética, por ejemplo), el papel de los juzgadores va sufriendo transformaciones significativas pugnando por asegurarle un lugar de "ordenadores" de la sociedad. En ese marco, será evidente que no podrán utilizar las mismas herramientas que en el pasado para poder resolver las controversias: el manto del derecho no los cubrirá por siempre. Por tal motivo, la actitud interpretativa abierta será el elemento que les permitirá ejercer su función en un mundo cambiante, al menos que el deseo sea permanecer aislado de la realidad.

### 3.6 Impacto en el sistema de fuentes

Se ha comentado que una de las principales causas de la transformación del Estado Constitucional de Derecho es la pluralidad de fuentes del derecho. Se trata de la edad de la descodificación. La interpretación debe tener como finalidad reconocer y ampliar las fuentes del derecho.

### 3.7 Justificación de los resultados

Siempre es recomendable la justificación de las decisiones jurídicas. Aarnio<sup>33</sup> fundamenta lo anterior en tres razones:

- a) Las partes en el juicio tienen especial interés en conocer las razones, pues sólo con base en decisiones razonadas las partes pueden determinar su proceder en el juicio, si lo apelarán o no.
- b) El tribunal podrá llevar un autocontrol que le permita conocer la solidez de sus resoluciones. Si no convence con su argumentación, seguramente será recurrido. Además, puede ser un mecanismo de responsabilidad.

---

<sup>32</sup> RENTERIA, Adrian, Discrecionalidad judicial y responsabilidad, obra citada, pp. 21-24

<sup>33</sup> AARNIO, Aulis, Derecho, racionalidad y comunicación social, obra citada, p. 43

- c) El tribunal de apelación puede proteger mejor a las partes involucradas a partir de un rebalimiento de argumentos.

### 3.8 Evolucionar el marco jurídico

México ha sido un país sistemáticamente asiduo a la reforma al marco jurídico como mecanismo de evolución. La costumbre y la interpretación del derecho han quedado frecuentemente en un segundo plano. No obstante, uno de los fines de la interpretación es, precisamente, caminar en sentido contrario: evolucionar al ordenamiento jurídico. Ernst Wolfgang Bockenforde<sup>34</sup> menciona que una ampliación de la interpretación sólo es posible si se le atribuye a ésta la función de integración duradera de la vida en el Estado de cara al cambio de las circunstancias y si puede revalorar las prescripciones constitucionales. Si esto ocurre así, entonces se podrá calificar a la interpretación como una modificación del contenido de las determinaciones jurídico-constitucionales específicas. Sería la interpretación la forma de revalorar la Constitución cuando la reforma formal al texto constitucional parezca no contribuir al proceso de integración de la nación mexicana.<sup>35</sup>

Esto no es un concepto nuevo, desde Jellinek<sup>36</sup> se ha insistido en la distinción entre reforma y mutación constitucional. La idea es que las mutaciones constitucionales ocurren vía la interpretación jurídica que concibe a una determinada institución en forma diversa a la concepción original. La mutación expresa que los principios básicos de la sociedad no son inmutables, en razón de que la propia sociedad no lo es, por tanto, deben adaptarse a un nuevo tiempo.

---

<sup>34</sup> Bockenforde, Ernst Wolfgang, Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Obra citada, p. 194.

<sup>35</sup> Un ejemplo de esto puede ser la reforma constitucional en materia indígena

### 3.9 Límite a la legislación

Guastini ha señalado los tipos de límites que puede imponer la Constitución a la legislación: se trata de límites formales o procedimentales, mediante normas que regulan el procedimiento de creación de las leyes y materiales, aquellas que vinculan el contenido de las normas. Entre los límites sustanciales se encuentra el de la racionalidad, que establece la obligación al legislador de distinguir entre ciudadanos.<sup>37</sup>

### 3.10 batir el rezago y revalorizar los derechos políticos<sup>38</sup>

El último de los fines de la interpretación es la revalorización de los derechos políticos. Por su importancia, en este punto me detendré con mayor profundidad. Para iniciar, debo mencionar que cuando Manuel González Oropeza<sup>39</sup> escribió sobre la zaga de los derechos políticos en el país, me generó una inquietud profunda. El investigador sostuvo que los derechos políticos en el constitucionalismo mexicano se encontraban rezagados en virtud de la interpretación judicial que había impedido la protección efectiva de tales derechos. La revisión de las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma los postulados del constitucionalista; en ellas se descubre que los derechos políticos no son garantías individuales y en tal virtud no pueden considerarse tuteladas por el juicio de amparo. También se advierte la idea de que el Poder Judicial debe separarse de las cuestiones políticas. Como se intentará demostrar, los postulados de la Suprema Corte carecen de validez bajo el prisma del Estado Constitucional de Derecho.

---

<sup>36</sup> JELLINEK, George, Reforma y mutación de la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, citado por Balaguer Callejon, María Luisa.

<sup>37</sup> GUASTINI, Riccardo, La Constitución como límite a la legislación, en Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 2000, p. 240

<sup>38</sup> Una primera aproximación de este apartado se planteó en NIETO, Santiago, *Los Derechos políticos en el Estado Constitucional de Derecho*, Concordancias, Año 5, Número 8, Mayo-Agosto 2000, Cigro, Chilpancingo, pp. 66 y ss.

<sup>39</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, La zaga de los derechos políticos, México, Miguel Angel Porrúa, 1999.

Considero que aunado a las características de la interpretación judicial constitucional, existen otros factores que han inhibido el desarrollo de los derechos políticos. El descuido de los derechos políticos puede analizarse desde varias perspectivas: la retrospectiva, la relativa a la labor del Constituyente Permanente y del Poder Legislativo, la propia del Poder Judicial y la interpretación constitucional; la que incide en las características propias del régimen y desde el ámbito de la positivización inadecuada o de desfase entre la normatividad interna y la transnacional. A continuación se exponen las características de cada una de ellas.

#### 4. Excursus: los derechos políticos como derechos humanos<sup>40</sup>

La idea de la visión retrospectiva es revisar el origen de la separación entre el Poder Judicial y los derechos políticos, que proviene desde el siglo XIX, particularmente con la polémica entre Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias, por la cual los asuntos electorales dejaron de ser conocidos por el Poder Judicial de la Federación. José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el período presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, postuló la tesis de la incompetencia de origen que sostenía la facultad del Poder Judicial para conocer de amparos en materia electoral y, particularmente, de revisar los procesos electorales que habían llevado al cargo a las autoridades responsables. Iglesias argumentaba que si la autoridad había sido llevada al poder por un proceso fraudulento, sus actos eran nulos en virtud de una incompetencia originaria.<sup>41</sup> Vallarta, por su parte, consideró que el Poder Judicial no debía interferir en cuestiones políticas y, apoyado por Díaz, eliminó, como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la intervención judicial en la política mexicana. No obstante, Javier Moctezuma Barragán ha mostrado documentos en los que Vallarta rectifica su postura original.

---

<sup>40</sup> Se recomienda el texto Los derechos políticos como derechos humanos de Miguel Concha Malo, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, UNAM, 1994.

Por su parte, el papel del Constituyente Permanente y del Poder Legislativo en materia de derechos políticos en el siglo XX durante el siglo XX no fue alentador. En el ámbito procesal-jurisdiccional la ausencia de mecanismos efectivos de tutela de los derechos políticos era lamentable. Verbigracia, la inoperancia fáctica de la facultad indagatoria de la Suprema Corte por violaciones al voto público consignada en el artículo 97 constitucional; la taxativa prevista en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del citado juicio de garantías "contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral"; o la ineficacia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incorporado con la reforma constitucional y legal de 1977, que amén de no tener efectos vinculatorios para los colegios electorales, no tuvo efectos prácticos.

El tercer aspecto vinculado con el Poder Judicial se refiere a que durante la época clásica del régimen político mexicano, el Poder Judicial Federal fue el órgano del Estado menos influyente del sistema político. La ausencia de una independencia real del Poder Judicial cercenó muchas de las atribuciones constitucionales y legales. Una de ellas fue la interpretación restrictiva de los derechos políticos. Los argumentos fueron los siguientes: 1) Que los derechos humanos no eran garantías individuales y 2) Que el Poder Judicial no podía ocuparse de cuestiones políticas.

El primer argumento es inválido toda vez que es evidente que los derechos políticos son derechos humanos y, por tanto, deben gozar de una adecuada protección jurisdiccional. El concepto garantías individuales ha tenido una connotación restrictiva y se encuentra en retirada en muchos países donde el término derechos fundamentales emerge como la categoría de ejercicio de libertades básicas más importante. Entonces, los derechos políticos son derechos

---

<sup>41</sup> MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier, José María Iglesias y la Justicia Electoral, México, UNAM, 1994.

humanos y las garantías individuales, en tanto tales, son un concepto superado en otras latitudes.

El segundo argumento, que tiene que ver con la desvinculación entre la Suprema Corte y la política es inválido si se considera que aquélla es cabeza de sector de uno de los poderes del estado mexicano. Por otra parte, tiene la función de intérprete constitucional supremo y, en tal virtud, su papel es fundamental para el desarrollo del Estado y la regulación del sistema político. El hecho de que el Poder Judicial interprete el Código Supremo lo faculta para conocer de asuntos de carácter político (por ejemplo las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales) y, en consecuencia, no puede desvincularse de esta función.

La interpretación jurídica fue restrictiva de los derechos fundamentales, pero esto se debió en gran medida a la positivación inadecuada de los derechos políticos. Si se compara el ámbito de los derechos políticos que se plasma en los Tratados Internacionales de Protección de los Derechos Humanos con la legislación nacional encontramos un peligroso desfase de conceptos y protección de tales derechos. En otros términos: la legislación nacional tiene un profundo atraso si se compara con la legislación supranacional.

Para iniciar el estudio de los derechos políticos es preciso ubicar a éstos dentro de los llamados derechos fundamentales y, particularmente, dentro de la clasificación de estos últimos. Es conocido que la teoría jurídica ha difundido distintas generaciones de derechos humanos, producto de distintas clasificaciones. Cada clasificación de los derechos humanos encuentra sustento en diversas doctrinas filosóficas e incluso religiosas, sobre las cuales no abundaré por no ser el objeto de esta exposición. Lo importante es dejar constancia de la difusión universal que tienen los derechos humanos, que, en virtud de la etapa histórica en que fueron reconocidos jurídicamente, han sido clasificados en derechos humanos de

primera, segunda, tercera e, incluso, existen quienes sostienen una cuarta generación de los derechos humanos.

La teoría ha incluido en los derechos de primera generación, esto es, los derechos civiles y políticos de la persona, a los siguientes: los derechos de manifestación, de reunión, de libertad de expresión, a publicar escritos, de participación política (que engloban los de participación en la dirección de asuntos políticos, los de poder votar y ser votado a los cargos públicos, afiliación política y participar en elecciones democráticas, periódicas y libres), a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad y seguridad personales, a la igualdad ante la ley, a la libertad de pensamiento y religión, a la inviolabilidad de domicilio, de libre tránsito y nacionalidad. Por otra parte, entre los de segunda generación, esto es, los derechos económicos, sociales y culturales, se encuentran los derechos a la propiedad individual y colectiva, a la seguridad económica, a la alimentación, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la protección de la familia, de la niñez, de la juventud y de los ancianos y minusválidos, de participar en la vida cultural del país, a gozar de los beneficios de la ciencia, a la vivienda, y a la educación. Finalmente, entre los derechos de la tercera generación, esto es, los derechos transpersonales, se encuentran los que tiene que ver con la protección de las minorías étnicas, los derechos de los consumidores, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos, ecológicos y al desarrollo.

Los derechos políticos son pues, derechos humanos de primera generación. En primer término porque reúnen las características comunes a todos los derechos humanos de ser universales (aplicables a todo el género humano), inherentes (al hombre), imprescriptibles (no están sujetos a venta, lo cual proscribía la esclavitud), irrenunciables (no son un bien disponible, lo cual proscribía cualquier tipo de servidumbre) e integrales (la violación de uno presupone la violación de todos), así como características propias, como es que limitan la actuación estatal, esto es, el Estado tiene una obligación de no hacer, de no impedir su ejercicio. En segundo término porque se encuentran reconocidos en la Declaración Universal

de los Derechos Humanos (1948), en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), sólo por citar las aplicables a nuestra región. Estos pactos internacionales forman parte de la normatividad interna vía artículo 133 constitucional, y son norma suprema de la Unión.

En el ámbito nacional, los derechos políticos se han visto restringidos. Existen posiciones que los constriñen al derecho de voto activo y pasivo. En lo particular, a pesar de las carencias de la legislación nacional, considero que se pueden clasificar en los rubros de derecho al sufragio (activo y pasivo), derecho de asociación; libertad de expresión y de imprenta; derecho a la información y derecho de participación en elecciones democráticas.

A nivel supranacional, México ha firmado, en materia de derechos humanos, diversos pactos internacionales que vinculan al Estado en la protección de los derechos políticos. Tales son los casos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La resolución 1999/57 de la Comisión de Derechos Humanos, relativa a la promoción del derecho a la democracia, señala como derechos políticos los siguientes:

- a) El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas;
- b) El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión;
- c) El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial;

- d) El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres;
- e) El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos;
- f) Instituciones de gobierno transparentes y responsables;
- g) El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos;
- h) El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

Finalmente, en el informe sobre el Estado de los Derechos Humanos en México de 1999 se aprecia claramente cómo el asunto de los derechos políticos no es una cuestión superada en nuestro constitucionalismo.

La simple lectura de las disposiciones de los tratados internacionales signados por México en materia de derechos humanos así como de la resolución de marras evocan una profunda desigualdad entre los textos nacionales y la normatividad supranacional. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido amplia en la materia, y ha entrado al fondo de asuntos como la violencia en los procesos electorales, la condena por la suspensión de derechos políticos de comunistas, la vigencia de los derechos políticos en estados de sitio y la autenticidad de las elecciones.<sup>42</sup>

En el ámbito del derecho comparado se recomienda revisar cómo Estados Unidos ha tratado los derechos políticos; se recomienda la obra de Witt, quien menciona como derechos políticos los derechos al voto, al voto igualitario y a formar asociaciones políticas.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Se recomienda el trabajo de MARTINEZ VELOZ, Juan, Estudios sobre Derecho Electoral y Derechos Humanos, op. cit, pp.109 y ss.

<sup>43</sup> WITT, Elder, La Suprema Corte de Justicia y los derechos individuales, México, Gernika, 1995, p. 151.

Las ciencias política y jurídica contemporáneas han entendido que un régimen se puede considerar democrático cuando posee, por lo menos, las siguientes características: que exista una competencia en igualdad de circunstancias entre las distintas élites políticas; que la determinación de cuál élite gobernará se realice en el marco de elecciones libres, imparciales, periódicas y transparentes; y que se respete y garantice el ejercicio irrestricto de los derechos humanos.

Para México, como para cualquier sociedad, es importante determinar si su régimen político actual es o no democrático. La jornada del 6 de julio de 1997 y el proceso electoral del 2 de julio de 2000 son clara muestra del pluralismo imperante en nuestra sociedad, así como de que existe una competencia entre las élites políticas y de que las elecciones son libres e imparciales. Sin embargo, en donde encontramos un rezago sustancial es en la tutela de los derechos humanos. Nuestro régimen político, en tanto no tutela los derechos humanos y, por el contrario, en ocasiones se opone a su cumplimiento, no puede considerarse democrático, a pesar de la pluralidad, a pesar de la alternancia.

En México, los derechos políticos no han alcanzado un grado óptimo de desarrollo por las características del régimen, la tradición jurídica, la debilidad del Poder Judicial y el papel del Constituyente Permanente y del Poder Legislativo. Para avanzar en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho se requiere, principalmente, contar con una tipología adecuada de derechos políticos y con instrumentos procesales apropiados para la defensa de éstos. Este trabajo pretende mostrar una primera aproximación al tema. No contiene respuestas sino preguntas para encaminar una investigación futura.

Ronald Dworkin<sup>44</sup>, en su obra Los derechos en serio, señaló que los derechos humanos eran verdaderas cartas de triunfo que el ser humano esgrimía en contra del estado y que éste no podía restringirlos por ninguna causa de utilidad pública. La invitación de Dworkin a tomar los derechos en serio puede ser adoptada para el

---

<sup>44</sup> DWORKIN, Ronald, *Los Derechos en serio*, Argentina, Planeta Angostini, 1993, 507 pp.

caso de México. No puede hablarse de un Estado Constitucional de Derecho ni de democracia en la medida en que no se respetan los derechos fundamentales. Y los derechos fundamentales no pueden ser tutelados si dejamos a un lado los derechos políticos. Este es el tiempo de los derechos políticos, y su adecuada tutela y protección deben ser prioridades del momento histórico actual. Por tal motivo, la interpretación democrática del derecho electoral debe maximizar el ejercicio de los derechos políticos.

## 5. Límites de la interpretación jurídica

Los procesos jurídicos se encuentran enmarcados dentro de ciertos límites. Tal es el caso de la producción legislativa, que se ve limitada tanto en su aspecto formal como material por las disposiciones constitucionales o los tratados internacionales. La doctrina ha desarrollado importantes planteamientos en torno a los límites de la reforma constitucional. Son famosos los debates en torno a las decisiones políticas fundamentales o en torno a lo irreformable de la cláusula de reforma de las constituciones, lo que se ha conocido como la paradoja de Ross.

La interpretación también tiene límites. Como la interpretación jurídica es una actividad racional sobre el campo jurídico, se encuentra circunscrita a ciertos límites fijados por el propio sistema jurídico. ¿Cuáles son los límites a la interpretación jurídica en esta materia? Considero que como límites sobre la interpretación en materia electoral pueden establecerse dos tipos: los relacionados con el procedimiento y los derivados del contenido<sup>45</sup>.

Los límites formales tienen que ver con la idea de las normas que regulan el procedimiento de interpretación, en tanto que los materiales tienen que ver con el resultado, con el contenido de la misma.

---

<sup>45</sup> La distinción entre límites formales y materiales se toma de la elaborada por Guastini para explicar los límites que la Constitución impone a la ley, evidentemente adaptada en lo posible al ámbito de la interpretación. GUASTINI, Riccardo, La Constitución como límite a la Legislación, en Teoría de la Constitución, obra citada, pp. 236.

En el primer caso estamos en presencia de límites en cuanto al procedimiento: el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación que prescribe que las disposiciones fiscales que establezcan cargas, excepciones, infracciones o sanciones son de aplicación estricta, o del artículo 2 de la LGSMIME que establece los criterios de interpretación.

En el segundo caso, en los límites materiales, nos referimos a dos tipos de candados: las reservas de competencia que la ley establece para que determinados órganos realicen la interpretación, así como mediante límites a las consecuencias jurídicas de la interpretación a través de prohibiciones o mandatos a los aplicadores jurídicos. Los límites en el Derecho Electoral son los siguientes:

#### 5.1 El límite de jerarquía constitucional.

La interpretación que sobre leyes electorales se realice no puede suplantar ni ignorar el texto constitucional. Sobre este punto deben considerarse las reglas propuestas por Linares Quintana,<sup>46</sup> en el sentido de que debe prevalecer el contenido teleológico de la Constitución: la protección de la libertad y dignidad del ser humano.

Por tal motivo, la interpretación puede llegar a determinar la inaplicabilidad de una norma del ordenamiento jurídico cuando se oponga a la Constitución, pero nunca al contrario. El límite es establecido por el propio sistema jurídico a partir de las reglas que establecen la supremacía constitucional como es el caso del artículo 133 de la Constitución mexicana.

---

<sup>46</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V, *La Constitución interpretada*, Buenos Aires, De-palma, 1960, pp. I-XIX.

## 5.2 El límite material de los derechos políticos

La interpretación de la Constitución y de las leyes electorales debe realizarse en sentido amplio cuando el contenido de la interpretación verse sobre derechos políticos. Esto es así toda vez que, como se ha insistido a lo largo de la presente obra, el objeto primordial del Derecho Electoral es la protección de los derechos políticos y el sistema democrático. La legislación ha hecho suya esta posición axiológica en el artículo 69 que establece como fines del IFE, entre otros, velar por la autenticidad del sufragio.

## 5.3 El límite material de las prohibiciones constitucionales

La Constitución establece, en el artículo 14, una prohibición para los aplicadores jurídicos: la interpretación de las normas en materia punitiva debe hacerse en sentido restrictivo. Esto es así, en virtud de que el párrafo tercero del citado precepto constitucional establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Como se menciona en el capítulo segundo, la interpretación del Poder Judicial ha ampliado esta disposición del ámbito estrictamente penal a toda la naturaleza punitiva, incluyendo el ámbito administrativo y el electoral. Este último, cuando nos encontremos en presencia de facultades sancionatorias de las autoridades electorales administrativas y, evidentemente, en la persecución de delitos electorales contemplados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal.

#### 5.4 El límite material de la costumbre internacional y nacional derivado de normas interpuestas.

El artículo 14 constitucional establece otro límite a la interpretación que consiste que ante la falta de normas expresamente aplicables para la resolución de casos, se estará a la costumbre y a los principios generales de derecho. Esto puede interpretarse en el sentido de que la interpretación en estos casos debe ser conforme a la costumbre, y vinculando este precepto con el artículo 133 constitucional, validamente se puede construir la argumentación de que la costumbre es tanto nacional como supranacional. Con lo cual, la Constitución limita la interpretación de los aplicadores jurídicos a circunscribirse a determinadas fuentes del Derecho, en este caso, normas de conducta de carácter consuetudinario que se ubican como límites a la labor interpretativa, por lo que se consideran normas interpuestas (entre la Constitución y la labor interpretativa).

#### 5.5 El límite procedimental del mecanismo de resolución de casos

Cuando un conflicto no sea resuelto de conformidad con el procedimiento establecido para tal fin, nos encontramos en presencia de la nulidad de dicha resolución. Por tal motivo, desde un ámbito puramente formal, la interpretación para ser obligatoria tiene que pasar por el filtro del procedimiento, con lo cual estamos en presencia de un límite procedimental.

#### 5.6 El límite procedimental de la resolución de antinomias

Cuando exista un conflicto entre normas electorales ordinarias se debe atender a los criterios de especialidad, jerarquía y temporalidad, siempre en relación con los principios rectores de la materia. En caso de duda en la aplicación de los criterios, deberá prevalecer una interpretación liberalista que maximice el ejercicio de los derechos políticos.

### 5.7 El límite procedimental de la resolución de antinomias entre principios

Cuando exista un conflicto entre un principio y una regla prevalecerán los principios, en virtud de que estos últimos son superiores dentro del ordenamiento jurídico según ha planteado, entre otros, Zagrebelsky.

Sin embargo, la situación se complica cuando exista conflicto entre principios. En estos supuestos se deberá resolver dando preferencia al principio que tenga mayor acercamiento a los derechos políticos, pues de lo contrario estaría en riesgo el régimen democrático.

### 5.8 El límite sustancial de la racionalidad

Se trata de un límite sustancial para la interpretación. Las decisiones jurisdiccionales deben estar racionalmente sustentadas para ser aceptables para la comunidad jurídica y, adicionalmente, proporcionar elementos que legitimen la actuación del ámbito del Estado para la comunidad.

## 6. Corolario. Un modelo de interpretación abierta

La interpretación para la democracia reúne varios factores: es una interpretación abierta del texto constitucional. En el ámbito procedimental deja de lado el silogismo y la subsunción y utiliza otro tipo de herramientas jurídicas: la ponderación, la tópica, la saturación. En el ámbito sustancial, es una interpretación que permite el desarrollo a partir de la ductibilidad, de la posibilidad de moldear el Derecho para que éste cumpla con su función de mediación social. Es una interpretación que opera con un control difuso de la constitucionalidad, que reclama una actividad vanguardista por parte de los aplicadores jurídicos, y por

supuesto, se trata de un modelo de interpretación garantista que maximice el ejercicio de los derechos fundamentales.

#### 6.1 Las herramientas de la interpretación: la ponderación <sup>47</sup> y la saturación.

La ponderación no es un criterio propiamente dicho, sino un método para resolver controversias; es la respuesta al formalismo clásico, a la idea de que todas las controversias pueden resolverse a partir de la subsunción de los casos al mandato de la norma. Como se ha mencionado, esta operación no es automática, ni puede ser tomada como la única alternativa posible en la solución de controversias. En virtud de que pueden existir casos difíciles, y de que éstos pueden ser resueltos en distintas formas, todas ellas jurídicamente aceptables, la solución requiere un mecanismo distinto que permita llegar a dichas conclusiones aceptables.

Sobre el particular, el intérprete, al encontrarse frente a un caso de difícil resolución, debe aplicar las reglas validándolas con los principios de la rama específica del derecho. En la materia electoral, los principios de independencia, imparcialidad, etcétera, deben ponderarse unos con otros para encontrar la aplicación que maximice el ejercicio de los derechos propios de la rama. La actividad de ponderación implica el razonamiento del caso concreto con base en premisas abstractas (los principios) y axiológicas (el valor que cada quien le imprime a los principios). Se descartan aquellos principios que no aporten elementos adicionales al caso, y con base en los principios sobrantes se busca armonizar la aplicación de la norma. Puede darse el caso de contraposición de principios, ante lo cual el intérprete deberá ajustarse a aquel que permita el mejor desarrollo de la función de la norma.

La tónica es el legado de Teodoro Viewheg al derecho contemporáneo. Se trata de un método abierto y de carácter argumentativo. Considera al derecho como un

---

<sup>47</sup> Ver el ensayo de Luis Prieto Sánchez, Tribunal Constitucional y positivismo jurídico en CARBONELL, Miguel, Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 2000, p. 323

proceso inacabado, que debe convertirse en acabado mediante la secuencia de argumentos, los cuales deben basarse en ciertos lugares comunes aceptados por los usuarios del lenguaje. Por lo anterior, la tónica es un mecanismo para presentar argumentos con objeto de convencer al interlocutor. Su importancia radica en el rompimiento del monopolio de la subsunción como método de resolución de controversias.

Finalmente, el mecanismo de saturación consiste en presentar todos los argumentos posibles para defender una determinada interpretación ante un auditorio. Se trata de hilvanar una serie de ideas para sostener una posición. Entre mejor se clasifiquen las ideas y mas frentes sean expuestos, la argumentación podrá con mayor facilidad lograr su cometido.

## 6.2. La ductibilidad constitucional

La interpretación también debe permitir el desarrollo del derecho. En un Estado Constitucional de Derecho, la interpretación se convierte en la posibilidad de lograr la ductibilidad constitucional. La Constitución deja de marcar con rigidez la forma de ser, es decir, permite que existan varias posibilidades; por eso es dúctil. La interpretación es el elemento que hace maleable el otrora texto inmutable.

Otrora persistió la idea de que el intérprete tenía que referir siempre la voluntad del legislador, tanto el sujeto histórico como desde la óptica de un ente abstracto. Sin embargo, la labor del intérprete es radicalmente diferente en el Estado de Derecho decimonónico y en el Estado Constitucional<sup>48</sup>. Se deja atrás la idea de un Estado abstencionista para transformarse en un Estado de intervención<sup>49</sup>. El hecho de concebir a los órganos jurisdiccionales como un elemento fundamental del Estado, la posibilidad de una actitud creativa del derecho, los vicios del

---

<sup>48</sup> BALAGUER CALLEJON, María Luisa, Interpretación de la Constitución y orndeamiento jurídico, Tecnos, Madrid, 1997, p. 22

ordenamiento, la pluralidad de fuentes, entre otros factores, han hecho posible que la interpretación se abra a la realidad. El intérprete parte del caso para buscar la norma y los valores que la acompañan, imprime su propia carga axiológica y su experiencia histórica y vuelve al caso concreto para plantear una respuesta. Se quedan atrás los métodos tradicionales de interpretación. Nunca más podrá concebirse que una norma jurídica pueda interpretarse sólo con uno o varios criterios. El Estado Constitucional de Derecho parte del concepto de pluralidad de métodos y de la crisis de los conceptos seguridad y certeza jurídicas. La Constitución emerge como centro de unificación de todo el ordenamiento jurídico, pero ya no refleja un solo proyecto de país, sino un conjunto de proyectos que reflejan la pluralidad social. Por tanto, la función unificadora será facilitada u obstaculizada, en la medida en que existan reglas de interpretación que hagan posible la integración del pluralismo<sup>50</sup>. Este proceso debe darse tanto en los procesos de creación de la ley como en la aplicación y, evidentemente, en la dogmática.

En resumen, el Estado Constitucional de Derecho se sirve de la pluralidad y considera a la seguridad un valor jurídico más, equiparable a la democracia, a la solidaridad, a la libertad, el ejercicio de los derechos fundamentales. La interpretación pues, se transforma. Por su parte, los instrumentos de aplicación del derecho también se modifican.

### 6.3 La interpretación garantista

El México democrático requiere una interpretación del Derecho democrática, una interpretación garantista. Calificar como democrática a la interpretación garantista deviene de que la esta concepción del Derecho desarrollada por Ferrajoli implica que las decisiones judiciales y administrativas ubiquen el límite de lo decidible.

---

<sup>49</sup> Sobre este mismo punto CAPELLA, Juan Ramón, *Fruta Prohibida. Una aproximación histórico Teórica al estudio del Estado y del Derecho*, 2° ed, Trotta, Madrid, 1999, específicamente el capítulo IV

<sup>50</sup> BALAGUER CALLEJON, María Luisa, obra citada, p. 24

Señalan que pueden decidir las mayorías, las que en ningún caso podrán limitar derechos individuales (voto, expresión, información) o dejar de satisfacer derechos sociales (educación cívica, cultura democrática). El Derecho en México se democratizara en la medida en que todas las reformas legales y constitucionales de la transición democrática se traduzcan en una concepción diferente del derecho en un tiempo determinado: hoy.

La ilegitimidad de los órganos electorales se produce con resoluciones asistemáticas, minimalistas, como se palpa con las reacciones de los ex miembros del Partido Verde Ecologista de México o de Vicente Fox ante el emblema, o la confrontación entre órganos (caso de la compra y coacción del voto). Debemos preguntarnos para que le sirve al ciudadano común una resolución perfectamente elaborada desde una perspectiva clásica, si no puede comprenderla y si no siente los resultados. Si la sentencia o la resolución no le traen aparejado ningún beneficio. De que sirve una sentencia que maximice el derecho a la información, si los propios consejeros electorales locales del Instituto Federal Electoral no tienen acceso a la información entre procesos. En el garantismo, por lo menos, se perciben los resultados al maximizarse los derechos.

La interpretación garantista favorece la legitimidad del Órgano. La justificación, desde una óptica externa se facilita. Es más accesible para los ciudadanos entender una resolución que permita ejercer derechos a una que les señale que no pueden ejercer una libertad.

Desde el ámbito interno, la justificación ocurre con una doble sujeción al Derecho. Primero, por el cumplimiento del principio de legalidad formal: el acatamiento de las normas formalmente dictadas por el órgano competente, y adicionalmente, por el acatamiento substancial del ordenamiento al aplicar los principios constitucionales que por su propia naturaleza se encuentran por encima de las reglas.

El ordenamiento jurídico siempre contendrá vicios. Por tanto, la misión del jurista es la revisión de la normatividad y el señalamiento de tales vicios, en tanto que el aplicador del derecho debe estar consciente de esta circunstancia y desaplicar, incluso, las normas contrarias a la Constitución. Así, se sujetará tanto a la legalidad como a la legitimidad.

#### 6.4 El control difuso de la constitucionalidad

El 13 de julio de 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió dos jurisprudencias relacionadas con el Control Judicial de la Constitución:

**CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deban ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los poderes de la Unión deben observar la ley suprema, no puede afirmarse que por esta razón las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentado las bases de su procedencia y tramitación.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. De Gil, 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de Noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Angel Ramírez González

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Silva Meza. Secretario: Guillermina Coutiño Mata.

**CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIÓN DE NORMAS GENERALES, NO LA AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** El texto del artículo 133 de la Constitución Federal previene que: "Los jueces de cada Estado se arreglaran a dicho Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estado". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del preceptos y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respectos de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus

propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto deben ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión Intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. De Gil, 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de Noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Angel Ramírez González

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Silva Meza. Secretario: Guillermina Coutiño Mata.

Disiento de la interpretación del máximo tribunal de nuestro país, por las siguientes consideraciones:<sup>51</sup>

- a) El primer problema es que las tesis establecen que el único medio de control constitucional es el juicio de amparo y, que el único órgano del Estado

---

<sup>51</sup> Otra posición discordante se encuentra en CÁRDENAS, Jaime, et al, Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, Obra citada, pp. 192 y ss.

mexicano autorizado para controlar la constitucionalidad es el Poder Judicial de la Federación.

Las tesis demuestran una visión parcial del Derecho Procesal Constitucional y sus alcances.<sup>52</sup> El control constitucional es un elemento más amplio y jurídicamente más elaborado. Además, considero esta visión como reduccionista en virtud de que el juicio de amparo no es el único instrumento de control constitucional. Las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, la facultad indagatoria, los medios de impugnación electoral, el juicio político, la resolución de controversias de los Estados e inclusive los procedimientos ante el Consejo de la Judicatura, tienen la característica de la inmediatez constitucional.

- b) Por otra parte, los primeros juicios de garantías que dan origen a las tesis de jurisprudencia mencionadas provienen de 1993. Esto es importante mencionarlo, porque son anteriores a las reformas constitucionales que amplían los instrumentos de control constitucional. La reforma de 31 de diciembre de 1994 estableció por vía de acción otro juicio constitucional como es la acción de inconstitucionalidad, y en la reforma de 22 de agosto de 1996 se incorporaron los juicios electorales de rango constitucional.
  
- c) En lo que respecta al Órgano, es falso que el Poder Judicial tenga el monopolio del control constitucional por una disposición de la Carta Magna. Ningún artículo de la Constitución establece que el Poder Judicial se encuentre arropado con una facultad de ese nivel. Por el contrario, el 133 constitucional faculta a los jueces locales a hacerlo. También los numerales 109 y 110 al establecer el juicio político, plasman la facultad de control constitucional en

---

<sup>52</sup> GOZAINI, Osvaldo Alfredo, El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (Vínculos y autonomías), México, IJ, 1995, 228 pp. y, para clasificación de los juicios procesales mexicanos FIX-ZAMUDIO, Hector, Una introducción a la defensa de la Constitución, obra citada, y Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos, CNDH, México, 1993, 531 pp.; OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Harla, México, 1996, 351 pp.

manos del Congreso de la Unión, principalmente en la Cámara de Senadores por su carácter de cámara resolutora.

- d) El otro argumento de las jurisprudencias: la interpretación del artículo 133 a favor del control difuso constitucional es literal, en tanto que la del control concentrado es sistemática. No resiste un análisis lógico jurídico. En primer término porque el texto del artículo 133 es claro. No requeriría, en términos de la Suprema Corte, de interpretación. Pero dejando de lado lo anterior, la interpretación del control concentrado no es una interpretación sistemática, toda vez que sólo toma una parte del texto constitucional (los artículos 103 y 107) sin reparar en el bloque de constitucionalidad.
- e) Por otra parte, no sólo en términos de la propia redacción constitucional que establece en el artículo 133 el control difuso de la constitucionalidad, sino de la lectura de los artículos 14, 41, 99 y 128, cuando establecen los mecanismos de interpretación, el sistema de medios de impugnación en materia electoral, el carácter de tribunal constitucional electoral del TEPJF y la obligación de los servidores públicos de protestar y cumplir la constitución. La interpretación sistemática de la Constitución permite que varios órganos interactúen para proteger al texto supremo.
- f) Por otra parte, considerar que la supremacía constitucional es un elemento consustancial del sistema político, me parece que confunde los planos del conocimiento jurídico (la supremacía constitucional) con el objetivo de la política (la explicación del poder).
- g) Tres de las jurisprudencias corresponden al mismo asunto: como se desprende de los expedientes de los amparos directos en revisión, todos corresponden a un consecutivo (912 a 914/98) se trata de demandas iniciadas por miembros de una misma familia (Kalifa Matta), resueltos en la misma sesión (19 de noviembre de 1998). Parece ser que aprovecharon la ocasión para plantear el

tema, por lo que se trata de una forma de eludir la obligación legal de la existencia de cinco casos resueltos en el mismo sentido. En realidad son tres amparos relacionados con un mismo caso, y otros dos casos independientes. Me parece que la intención del legislador al establecer los cinco casos, no era tomar un solo asunto planteado por tres quejosos de una misma familia.

## 6.5 La racionalidad en argumentación democrática

Para concluir, es necesario reparar en que la racionalidad de la interpretación democrática lleva a la creación de nuevos paradigmas en el derecho. Construir un paradigma no es tarea fácil, menos cuando se navega en contracorriente de un grupo importante de la doctrina que creció bajo una determinada construcción teórica del Derecho.

El Derecho se ha tornado complejo, por lo cual las operaciones jurídicas no pueden quedarse aisladas de la complejidad y reducirse a aplicaciones silogísticas sencillas. No, la complejidad obliga a modernizarse y ha trasladado también los lugares de responsabilidad tradicional del legislativo al ejecutivo, al judicial y, por supuesto, a los órganos constitucionales autónomos. En ese sentido, la racionalidad tiene que plasmarse en la resolución de controversias a través de modelos de argumentación.

Solo a manera de ejemplo, podríamos considerar el caso de los derechos políticos. Si se asume que los derechos políticos se encuentran minusvaluados por el sistema político mexicano, se deben expresar argumentos que fundamenten su decisión. Plantear un solo silogismo es incorrecto, ya que como se ha mencionado, la ponderación y la saturación a través de argumentos es la forma más completa de abarcar todos los aspectos del fenómeno jurídico. Los silogismos no quedan excluidos de la argumentación, sin embargo, ya no representan el centro de la argumentación. Para incorporarlos, lo que puede aprovecharse es

establecer una concatenación de silogismos con argumentos, para lograr justificar el planteamiento.

Volviendo al tema de los derechos políticos, se podría plantear así:

- a) Desde el plano interno. Los derechos políticos son derechos fundamentales reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, la Constitución mexicana no los reconoce como derechos sino les proporciona la naturaleza jurídica de prerrogativas. Las prerrogativas, no se encuentran contempladas dentro del capítulo de garantías individuales de la Constitución, pese a que su naturaleza es de un derecho fundamental comparable. Por tanto, en el constitucionalismo mexicano, los derechos políticos se encuentran mal positivados.

El silogismo 1, para utilizar el modelo silogismo es el siguiente:

PM: Los derechos políticos encuentran una positivación adecuada al ser considerados como derechos humanos en los tratados internacionales.

Pm: La Constitución les da el carácter de prerrogativas, que requieren del cumplimiento de obligaciones paralelas, no de derechos humanos.

C. Los derechos políticos se encuentran mal positivados en México.

- b) El plano histórico

El segundo argumento será el relativo al Poder Judicial de la Federación. Es un argumento de tipo histórico. El Poder Judicial ha sido tradicionalmente el poder menos influyente en el Estado mexicano y no se ha encontrado exento de los vaivenes políticos. La tradición histórica del Poder Judicial fue no involucrarse en asuntos de tinte político, a pesar de que la naturaleza fuera jurídica. Esto a partir del debate Iglesias Vallarta en torno a la incompetencia de origen. Durante la consolidación del sistema político, la posición del Poder Judicial en torno a los derechos políticos fue considerar que, al no encontrarse en el

capítulo de garantías individuales, no era accesible su protección jurisdiccional vía amparo. Por tanto, el Poder Judicial ha actuado en forma reduccionista. Este argumento puede estructurarse como silogismo, en la forma siguiente:

PM: El Poder Judicial al interpretar los casos que se le presentan puede actuar en forma reduccionista o manizamista,

Pm: La historia del Poder Judicial ha eludido el tema de los derechos políticos, al considerar que por ser prerrogativas y no derechos políticos, no puede conocer de los mismos.

C. El Poder Judicial ha actuado en forma reduccionista, eludiendo la función constitucional que dice le pertenece monopólicamente.

c) El tercer argumento es de tipo lógico deductivo.

Si consideramos que las garantías necesarias para el cumplimiento de los derechos se encuentran plasmadas en leyes emanadas del Poder Legislativo, entonces corresponde a este poder la redacción de mecanismos de protección jurídica idóneos. En el ordenamiento jurídico mexicano, según ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no existen mecanismos adecuados para evitar la compra y coacción del voto. Por otra parte, se carece todavía de elementos para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, quienes representan una parte importante de los ingresos nacionales, puedan ejercer su derecho al voto. Por consiguiente, el Poder Legislativo no ha dotado de garantías suficientes a los ciudadanos para defender sus derechos políticos.

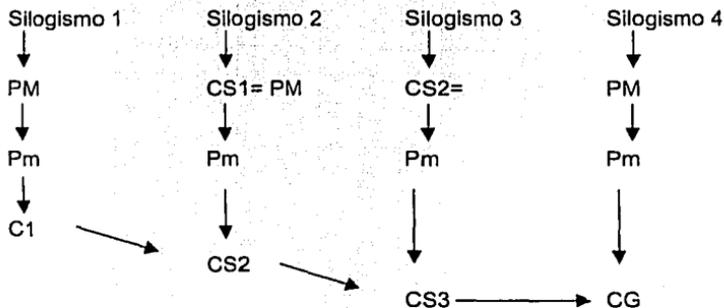
El silogismo sería el siguiente:

PM: Los derechos deben garantizarse con herramientas idóneas en leyes para su protección.

Pm: Los derechos políticos carecen de herramientas suficientes en el ámbito administrativo mexicano.

C. El Poder Legislativo no ha dotado de garantías suficientes a los ciudadanos para defender sus derechos políticos.

Esta concatenación de argumentos, en forma estructural, puede plantearse de la siguiente forma:



Silogismo 1.

Conclusión: Los derechos políticos se encuentran indebidamente positivados

Silogismo 2.

Conclusión. El Poder Judicial ha actuado reduccionistamente.

Silogismo 3.

Conclusión. El Poder Legislativo no ha dotado de garantías suficientes a los ciudadanos para defender sus derechos políticos.

CG.: Los derechos políticos en México se encuentran minusvaluados.

## 7. Corolario. La primacía de la interpretación y la interpretación democrática

Los juristas del siglo veinte han planteado la primacía que, dentro de un determinado texto jurídico, tienen ciertos preceptos. Ross, por ejemplo, señalaba que en el ámbito constitucional la norma más importante consistía en la que prescribía el procedimiento de reforma constitucional. Así, la validez formal de las normas constitucionales devenía de la correcta aplicación de dicho precepto. Schmit, por su parte, señalaba la presencia de ciertos elementos constitutivos del Estado que denominó decisiones políticas fundamentales, que no podían ser modificados pues de lo contrario se perdería la esencia del mismo. Esta interpretación dio origen a las llamadas cláusulas de intangibilidad en diversas constituciones contemporáneas. En este sentido, es dable argumentar que las normas sobre interpretación son estructuralmente superiores al resto de las normas, sustantivas y adjetivas, en virtud de que señalan el procedimiento de aplicación de éstas. Son condiciones para su validez substancial. Esto es importante mencionarlo, el Derecho cuenta con tres ámbitos, las normas sustantivas, las normas adjetivas y las normas argumentativas. Estas últimas son las que producen que el Derecho evolucione a través de la interpretación de los órganos electorales.

Finalmente, creo que bajo los elementos mencionados en este apartado (control constitucional, nuevas herramientas para la presentación de asuntos, el garantismo, la racionalidad y la ductibilidad), es factible construir un nuevo paradigma en la resolución de casos.

Para ello, la interpretación para la democracia tiene que garantizar el ejercicio de los derechos, principalmente los derechos políticos, en la medida en que se trata de derechos que ninguna mayoría puede vulnerar, de ahí el carácter democrático sustancial por encontrarse mas allá del límite de lo decidible.

La interpretación debe permitir la ductibilidad constitucional, esto es, la distinción de principios y reglas en el ordenamiento jurídico y la conjugación de estos elementos para realizar operaciones jurídicas que abran el abanico de posibilidades de entendimiento.

También debe optar por un control difuso de la constitucionalidad, que permita a todos los órganos del Estado cumplir con la función de garantías de la constitucionalidad. Evidentemente encontraremos principios orientadores dictados por ciertos órganos del Estado, sin embargo, el hecho de que los jueces y los aplicadores del derecho puedan interpretar la constitucionalidad de las normas, llevará al cumplimiento de una Constitución normativa, no nominal como sucede actualmente, y además permitirá conocer la cultura constitucional en construcción del sistema jurídico mexicano que no necesariamente coincidirá con los postulados del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la interpretación debe ser sostenida por argumentaciones de carácter racional, tanto internos del sistema jurídico como externos del sistema social. Este último aspecto es de vital importancia, no basta que las resoluciones y sentencias jurídicas se encuentren fundadas y motivadas, sino que sean convincentes al auditorio, que sean justificables tanto externa como internamente. Para lo cual, deben cumplir con ciertos elementos: una sentencia o una resolución debe ser capaz de comunicar un mensaje al destinatario, que debe comprender su significado y sus alcances (racionalidad comunicativa), esta es la única forma de evitar los fenómenos de opacidad del Derecho.

Por otra parte, la operación jurídica debe integrarse dentro del sistema jurídico sin producir antinomias (racionalidad jurídico formal), para lo cual debe respetar ciertos límites en la interpretación y plantear la supremacía constitucional. En este punto, es importante destacar que las resoluciones deben ser eficaces, y deben cumplir la lógica del sistema jurídico.

Finalmente, debe lograr que las conductas de los individuos se ajusten a los preceptos constitucionales y legales (racionalidad pragmática).<sup>53</sup> Esta racionalidad se vincula con la idea de aceptación y legitimidad de las sentencias en la sociedad a la que van dirigidas. La argumentación debe convencerlos de la aceptabilidad y racionalidad de las resoluciones. Con lo anterior, el acatamiento al Derecho no sólo ocurrirá en forma coactiva, sino también por el convencimiento de los destinatarios de la norma y de las resoluciones y sentencias surgidas por los conflictos de su interpretación, de que la mejor forma de convivencia social es precisamente su aceptación.

Para concluir, regreso a los postulados de Dworkin, los derechos humanos son cartas de triunfo que el ser humano esgrime en contra del estado y que éste no puede restringir bajo ninguna circunstancia y menos aún por utilidad pública. Son el límite de lo decidible de acuerdo con la acertada concepción de Ferrajoli. En resumen: son la base de la cosmovisión occidental. Establecer un sistema jurídico que sólo nominalmente responda a ellos es una falacia. Es concebir al Derecho como un instrumento de dominación y no como un instrumento liberalizador. La invitación de Dworkin a tomar los derechos en serio debe ser adoptada para el caso de México, y es fundamental para establecer el Estado Constitucional de Derecho y consolidar la transición democrática. Esto implica el respeto irrestricto de los derechos fundamentales, y, consecuentemente, a los derechos políticos. Esta podría ser la interpretación que busca la transición democrática de este país.

---

<sup>53</sup> CASSAMIGLIA, Robert, Racionalidad y eficiencia del derecho, Fontamara, México, 1997, p. 34.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: El Estado absolutista se caracterizó por la concentración de poder, a partir de los elementos de territorio, orden jurídico y del concepto de soberanía. El contractualismo, la ilustración, la División de Poderes y el papel de los Derechos Humanos de primera generación hicieron entrar en crisis este modelo para constituir al Estado de Derecho.

SEGUNDA: La primera transición la encontramos del Estado absolutista al Estado de Derecho decimonónico que tuvo como valor más importante la eliminación de la arbitrariedad de su antecesor. Sin embargo, persistió una tiranía parlamentaria producto de la sociedad homogénea que tenía representación en los cuerpos legislativos. Dicho Estado de Derecho legislativo se caracterizó por la subordinación de los derechos, de la administración y del Poder Judicial a los mandatos de la ley. El Derecho era un todo uniforme, en virtud de que la fuente del derecho predominante era la ley, que provenía de un solo cuerpo legislativo que, en virtud de su composición cerrada, difícilmente emitiría leyes contradictorias.

TERCERA: La pluralidad obligó a la apertura de espacios en el Estado de Derecho. Los cuerpos parlamentarios fueron ocupados por diferentes fuerzas políticas, lo que llevó a la representación a una sociedad heterogénea. En este marco, la legislación empezó a reflejar la pluralidad, se abrieron los espacios de emisión de normas con un cierto grado de generalidad y abstracción con lo que el esquema de fuentes de Derecho se alteró y se rompió la idea de la plenitud del ordenamiento jurídico, al empezar a aparecer lagunas, antinomias y falta de unidad en el mismo. En ese orden de ideas, ocurre la segunda transición del Estado de Derecho al Estado Constitucional del Derecho.

CUARTA: El Estado Constitucional de Derecho es el modelo más acabado de evolución del Estado. Implica la presencia de una Constitución que responde, no a un proyecto de nación, sino a la posibilidad de conjugar diversos proyectos. La Constitución emerge como centro uniformador de todas las manifestaciones jurídicas.

QUINTA: El Estado Constitucional de Derecho permite la invalidez de las normas que sean contrarias a su forma y contenido. Esto se puede efectuar a partir de una distinción entre los términos de validez y vigencia. Las normas son vigentes cuando han sido promulgadas por el procedimiento y órgano competentes (validez kelseniana). Son validez cuando concuerdan sustancialmente con el texto constitucional (validez substancial de Ferrajoli). La tarea del operador jurídico (juzgador o jurista) es determinar los vicios del ordenamiento e invalidar las disposiciones contrarias a la constitución. En ese sentido, el Estado Constitucional de Derecho apuesta por el control difuso de la constitucionalidad al no requerir a un órgano competente para la invalidez.

SEXTA: El Estado mexicano no escapó a este proceso de transiciones jurídicas. En buena parte del siglo XX: la ley se hallaba por encima de la administración que carecía de facultad interpretativa, ya que el único intérprete válido en el siglo XIX era el Poder Legislativo y en el siglo XX el Judicial; los derechos de los ciudadanos se sujetaban a la ley toda vez que las Constituciones mexicanas del siglo XIX debían contar con leyes secundarias que desarrollaran sus preceptos, incluyendo los relativos a los derechos humanos. Finalmente, los jueces eran aplicadores mecánicos del derecho y no fue sino hasta el siglo XX en que inició una transformación de dicha concepción. Por otra parte, el Estado de Derecho formal consagró la separación del poder, mediante los tres poderes clásicos. Esto se refleja en la actualidad con la dificultad del reconocimiento de la paridad de rango de los órganos constitucionales autónomos. Respecto a la idea de protección jurídica de los ciudadanos, todavía se mantienen posiciones que consideran que con el juicio de amparo se encuentra resuelto este problema, cuando el excesivo tecnicismo y la cultura jurídica han privilegiado el sobreseimiento de los juicios de garantías y no su resolución. La certeza jurídica se mantiene como el escudo de los abogados formalistas, bajo la premisa de que interpretar en sentido abierto una norma jurídica rompería la certeza jurídica y el carácter predecible de las decisiones. En lo que se refiere a la estructura de las normas, es claro que los principios no son considerados en la cultura jurídica mexicana, que prefiere la interpretación gramatical de las normas. La estructura de la

argumentación se mantiene como un mecanismo de subsunción en las sentencias y la idea de la justicia formal permanece en la mayoría de los aplicadores jurídicos; pocos hacen referencia a mecanismos de justicia sustancial.

SEPTIMA: En los últimos 25 años ha existido en México una transformación de la estructura jurídica. Como lo han demostrado Fix-Fierro y López Ayllon, la mayor parte de las normas jurídicas mexicanas han sido expedidas en este período. Pese a ello, la cultura jurídica permanece prácticamente inalterada.

OCTAVA: La interpretación es una actividad de conocimiento. En un principio la actividad se entendía como un proceso para desentrañar el contenido de la norma. Esto significaba que la norma ya contenía un sentido intrínseco, y que el operador jurídico sólo debía conocer el significado que el autor de la norma le había impreso. Por consiguiente, el único criterio era el teleológico. Posteriormente, la actividad fue concebida como de adscripción de significado, con lo cual el interprete era quien proporcionaba el sentido al objeto. Finalmente, a raíz de los avances en el conocimiento del lenguaje, se ha determinado que la interpretación consiste en la implementación de un proceso de comunicación racional encaminado a la resolución de conflictos, por lo que la interpretación es una actividad de comprensión del texto jurídico. Cada interprete, de conformidad con sus vivencias, interpreta un fenómeno jurídico en forma distinta a través de un círculo hermenéutico que inicia con la aproximación al objeto de estudio, su interpretación, la comprensión del mismo de conformidad con el momento histórico y su aplicación al plano fáctico.

NOVENA: Esa es la razón por la cual existen posiciones diferentes entre órganos del Estado, por lo que no es raro encontrar interpretaciones disidentes entre el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral.

DECIMA: El Derecho Electoral no es ajeno a la dinámica de la transición jurídica. Paralela a la transición democrática, se inició un proceso de reforma electoral en México. Sin embargo, la doctrina no ha avanzado a la par de la evolución legislativa. Las conceptualizaciones en torno al Derecho Electoral parten en su mayoría de una postura formalista, salvo el caso de Flavio Galvan.

DÉCIMA PRIMERA. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como criterios de interpretación el gramatical, el sistemático y el funcional, remitiendo a la parte final del artículo 14 constitucional mismo que refiere la interpretación jurídica de la ley y los principios generales de derecho. La redacción de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es mas reducida, al omitir la referencia a la parte final del artículo 14 constitucional y limitarse exclusivamente a los principios generales de Derecho. Al ser redacciones distintas, el alcance de uno y otro precepto, es diferente.

DÉCIMA SEGUNDA: El criterio gramatical implica la adopción del significado literal de las palabras. El criterio sistemático se refiere a lograr la comprensión del precepto interpretado a la luz de todo el ordenamiento jurídico. El criterio funcional evoca los fines de la legislación específica, en el caso de la electoral, la realización de la función estatal de organizar las elecciones en un ámbito democrático y de libertades. Los principios generales de derecho son las máximas jurídicas que han prevalecido con el paso del tiempo. La interpretación jurídica de la ley hace posible la pluralidad de metodos interpretativos.

DÉCIMA TERCERA: Entre los otros criterios de interpretación se encuentran el teleológico, que busca la voluntad del legislador; el histórico que concibe al texto como producto de su evolución histórica; el sociológico que concibe a la norma como producto de una sociedad determinada; el exegético que persigue la aplicación directa del precepto y el irracionalista.

DÉCIMA CUARTA: El legalismo o formalismo es una alteración del positivismo que concibe al Derecho bajo una óptica que privilegia el sentido estricto de las normas jurídicas, prescindiendo de factores extra jurídicos. La aplicación de esta visión del Derecho, al ser autoreferencial exclusivamente con el sistema, produce que el texto jurídico no sea asimilable por diversos grupos sociales. Al tornarse opacos los textos jurídicos y permitir la incomprensión por parte de

ciertos sectores sociales, el Derecho se convierte en un instrumento de control social.

DÉCIMA QUINTA: El Derecho o el fenómeno jurídico puede ser estudiado desde dos ángulos o puntos de vista: el externo y el interno. El primero de ellos radica en una visión ajena del objeto por conocer, que privilegia la perspectiva de la persona. Se trata del Derecho visto a través del prisma de la sociología, la antropología, la política y demás áreas afines. El punto de vista interno estriba en el análisis de la norma desde el propio sistema jurídico. La crítica interna al Derecho según Ferrajoli es la tarea fundamental del juez y del jurista contemporáneos. Ello implica que los operadores jurídicos deben criticar su objeto de estudio desde una perspectiva interna.

DÉCIMA SEXTA: La argumentación es la actividad central del derecho. Sin ésta no puede existir la defensa de las pretensiones de las partes en un litigio ni la legitimidad del órgano resolutor. Por tal motivo, un estudio del Derecho Electoral o de cualquier rama de Derecho debe pasar revista por la argumentación que se realiza ante sus órganos y por los órganos encargados de aplicar las normas.

DÉCIMA SÉPTIMA: La teoría en torno a la argumentación jurídica es una disciplina reciente en el contexto histórico jurídico. A partir de la década de los cincuenta aparecen las primeras teorías en torno a la argumentación jurídica. Viehweg, Perelman, Toulmin, McCormick, Alexy y Aarnio, establecen las bases del conocimiento del Derecho con base en las argumentaciones que se dan en el campo jurídico.

DÉCIMA OCTAVA: Tanto los conceptos del *rule of law* británico como del principio de legalidad en que se basan MacCormick y Alexy, respectivamente, tienen un germen común: se trató, en ambos casos, pero en diferentes vías, de detener al absolutismo monárquico. En Inglaterra, por medio de las resoluciones de los jueces; en Francia, mediante el establecimiento de disposiciones generales y abstractas para resolver controversias. Por lo anterior, el factor más importante en el sistema del *common law* fue el juez, en

tanto que en el *civil law* el legislador. En el primer caso, de una serie de resoluciones particulares y concretas se establecen disposiciones generales (los precedentes), por lo que la mecánica es inductiva. En el segundo caso, de las disposiciones generales se parte para resolver los casos concretos, es deductivo. MacCormick parte de la resolución de los casos de los jueces para establecer una teoría de la argumentación jurídica que forma parte de una teoría de la argumentación general. Alexy recorre el camino inverso para llegar a la misma conclusión: desde una teoría de la argumentación general introduce elementos jurídicos para establecer una teoría de la argumentación jurídica aplicable a casos concretos.

DÉCIMA NOVENA: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el prisma de las teorías de la argumentación jurídica, puede verse dividido en dos etapas: De la Peza y Ojesto. De la primera subetapa del Tribunal, denominada De la Peza, se consideró conveniente analizar las sentencias relativas a la compra y coacción del voto; a los visitantes extranjeros; a la libertad religiosa; y al Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral. De la etapa Ojesto, las sentencias de los casos Tabasco y Yucatán.

VIGÉSIMA: La interpretación del Tribunal De la Peza tiene inconsistencias desde una óptica garantista. En primer lugar, porque un modelo normativo de Derecho que pueda considerarse como garantista obtiene su reconocimiento y legitimidad en la medida en que posee mecanismos de invalidación y de reparación idóneos para garantizar la efectividad de los derechos proclamados en la norma, situación que no se cumple en la sentencia de la compra y coacción del voto. En la sentencia relativa a los visitantes extranjeros el Instituto Federal Electoral no está facultado para sancionarlos. Por otra parte, no debe perderse de vista que las sanciones impuestas (inhabilitación y cancelación) son las previstas para los observadores electorales, esto es, para los nacionales, no para los extranjeros. No puede aplicarse esta sanción a los visitantes, toda vez que el argumento por analogía, que Perelman ha definido como un argumento con similitud de estructuras, se encuentra prohibido en materia punitiva. En el caso del emblema de la Coalición Alianza por el Cambio, la interpretación es fundamentalmente gramatical y, por otro lado,

presenta una alteración a los modelos del principio de legalidad por establecer para los partidos políticos un régimen diferenciado a los particulares.

VIGÉSIMA PRIMERA: En la sentencia del Reglamento Interior también se plantea que podría existir una respuesta aceptable que posibilitara a los Consejeros Electorales a velar por la autonomía institucional, siguiendo el pensamiento de Ross para quien existen tres tipos de normas: primarias, secundarias y de competencia. La norma primaria es la relativa a los particulares que está dirigida a los jueces y considera una sanción. La norma secundaria es dirigida a los ciudadanos. La norma de competencia es del ordenamiento judicial que indica quiénes y en qué condiciones tienen competencia para conocer de las controversias; esto es, quién es el destinatario de la norma primaria. En el caso concreto existe una norma primaria que establece la autonomía institucional. La norma secundaria no es una norma auténtica; se trata de una regla de prudencia que los ciudadanos que desean evitar sanciones deducen de la norma primaria. Por su parte, la norma de competencia es el artículo 73.1, como regla general, señala para el Consejo General, pero que el artículo 77.2 circunscribe a los Consejeros Electorales, que son destinatarios de resolver los conflictos derivados de la norma primaria (la que genera la autonomía institucional) y, por tanto, de velar por el cumplimiento de dicha autonomía. Finalmente, en el ámbito de la sentencia en materia religiosa, se considera que la sentencia podría haber resuelto el asunto en sentido contrario, tomando en cuenta argumentos en torno al concepto de estado laico no como aséptico, sino como un Estado promotor de las libertades religiosas; considerando a los principios constitucionales en sentido amplio, contrargumentando la existencia de un principio implícito hipotético como plantea la sentencia; con argumentos en torno a la racionalidad electoral y la racionalidad religiosa; al concepto de orden público del artículo 6° constitucional y a la fuerza normativa de las declaraciones de derechos, de las cuáles la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado en la Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, que los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de

manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA

**VIGÉSIMA SEGUNDA:** En contraposición al formalismo imperante en el Tribunal de la Peza, se encuentra el Tribunal Ojesto. Se consideran paradigmáticas las resoluciones de Yucatán y Tabasco emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estas han originado un debate interesante en torno a las facultades del Tribunal Electoral y al propio debate relativo al federalismo y al juicio de revisión constitucional electoral.

**VIGÉSIMA TERCERA:** La interpretación y aplicación del Derecho Electoral que realiza el Tribunal Electoral son la fuente más importante para el conocimiento del Derecho Electoral. Debe hacerse hincapié que la sentencia del Tribunal, a pesar de ser de carácter particular y concreto, ha alcanzado un nivel de vinculación importante. Lo anterior no sólo por la obligatoriedad de la jurisprudencia electoral, sino que la sentencia misma se convierte en orientadora para los actos posteriores del Instituto Federal Electoral y, en menor medida, de los partidos políticos.

**VIGÉSIMA CUARTA:** El Tribunal Ojesto, parece haber encontrado una dinámica amplia de interpretación. No se ha limitado a confirmar, modificar o revocar los actos impugnados (declarar la constitucionalidad y legalidad de un acto o resolución señalando el alcance de un precepto constitucional o excluyendo los significados inconstitucionales), lo cual constituiría su ámbito competencial básico, sino que lo ha ampliado, vía la interpretación, para restituir derechos políticos o violaciones constitucionales.

**VIGÉSIMA QUINTA:** En México, muchos modelos de cómo la comunidad jurídica ha entendido el fenómeno jurídico se encuentran en proceso de descomposición o, en el mejor de los casos, de reformulación, control

concentrado de la constitucionalidad, de la interpretación estricta, de la división de poderes, del concepto de soberanía, del concepto de federalismo o de las garantías individuales poco a poco han perdido terreno.

VIGÉSIMA SEXTA: En materia electoral, se ha convertido en un lugar común afirmar la caída de los paradigmas del Derecho electoral que corrieron a lo largo del siglo XX: ideas tales como la incompetencia del Poder Judicial en asuntos electorales o como la visión de que los derechos políticos no podían ser considerados derechos humano

VIGÉSIMA SÉPTIMA: La teoría de la única respuesta correcta de Dworkin para de la distinción entre argumentos de principio y políticos, por tanto, las decisiones judiciales deben ser acordes con los argumentos de principio, que son compatibles a su vez con los principios democráticos. Este tipo de argumentos, los de principio, son aquellos que atribuyen derechos a un individuo, no responden a la estructura de la norma jurídica de Kelsen y tienen un lugar superior jerárquicamente a los argumentos políticos. Por tanto, el juzgador, al resolver debe fallar a favor de los principios.

VIGÉSIMA OCTAVA: Dworkin establece dos objeciones al poder creador de los jueces. La primera objeción es que la comunidad debe ser gobernada por personas electas por la mayoría y responsables ante ella, y los jueces no son responsables ante las mayorías, por no ser electos popularmente. La segunda objeción expresa que si un juez legisla y aplica retroactivamente la ley al caso que tiene entre manos por tanto, se castiga a una persona con una norma posterior. No es correcto por que la legitimidad proviene de la forma de plantear sus argumentos, no de un voto popular. Por otra parte, no es adecuado pensar que el órgano jurisdiccional crea y aplica Derecho al momento de emitir una sentencia o una resolución, como el caso del Consejo General, y que, por tanto, se encuentra aplicando retroactivamente una ley. Me parece que no es adecuado porque el órgano jurisdiccional resuelve de conformidad con las pretensiones aportadas por las partes, por tanto, no está resolviendo con elementos que no conozcan las partes y, consecuentemente, no se le está aplicando al sancionado una disposición que no conozca. Como las dos

objeciones son inválidas, se puede afirmar que la tesis de la única respuesta correcta no resulta válida, y que el juzgador cuenta con una discrecionalidad para resolver los asuntos, lo que significa la posibilidad de escoger entre diferentes alternativas acerca de la estrategia para conseguir un determinado fin.

**VIGÉSIMA NOVENA:** Para el caso de México, principalmente para el Derecho Electoral, el juzgador debe considerar que su decisión esté debidamente justificada; esto lo deben entender los abogados positivistas tradicionalistas no sólo como la fundamentación y motivación de las decisiones de los jueces, sino que la motivación corresponda a los fines de la rama del Derecho y que se justifiquen socialmente dichas resoluciones. La distinción radicaría en que la fundamentación y la motivación son perspectivas internas del Derecho, una para establecer el precepto aplicable al caso concreto y la otra para establecer la relación entre la conducta y el precepto, sin embargo, la justificación es de carácter externo: tiene que ver con la legitimidad que producen las consecuencias de la decisión jurisdiccional en el ámbito social.

**TRIGÉSIMA:** La justificación es un proceso más amplio que corre paralelo a la democratización de los países occidentales. Mientras más abierta es la sociedad y la sociedad jurídica, mayores posibilidades tendrán de rebatir los argumentos de los tribunales e influir en la toma de decisiones políticas. Se trata de un proceso de exigencia de mejores y mayores razonamientos.

**TRIGÉSIMA PRIMERA:** Es inviable mantener el pensamiento de que las resoluciones del órgano electoral administrativo, por el sólo hecho de haber sido pronunciadas por éste, serán soluciones correctas. Por el contrario, esta tesis sostiene que puede existir una pluralidad de métodos interpretativos que se traducirán en una pluralidad de respuestas aceptables. Por tal motivo, si los resultados de las resoluciones de las quejas por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral no pueden ser necesariamente correctos y, en su acontecer se percibe la predilección por el formalismo jurídico del desechamiento y la no resolución de los asuntos, entonces el problema radica

en la presencia de una fuerte ideología formalista en los aplicadores del Derecho.

**TRIGÉSIMA SEGUNDA:** El concepto de ideología tiene por lo menos dos significados: por una parte, se trata de un sistema de ideas que guían la acción en el terreno social (en el campo de la acción práctica); por otra parte, desde una óptica marxista, se trata de un concepto peyorativo que se traduce en una falsa conciencia

**TRIGÉSIMA TERCERA:** El poder (entendido como un código de símbolos generalizados con los que se comunica la sociedad) oculta una parte de sí con la finalidad de mantener su propia existencia. En el marco del Derecho, tanto iusnaturalismo como iuspositivismo responden a posiciones ideológicas definidas que intentan imponer su visión a la sociedad y reproducir los esquemas sociales. En ese sentido, la ley se convierte en un mecanismo de control de poder en la medida en que refleja una determinada posición y es conocida por un grupo determinado de personas que la interpretan de conformidad con una ideología imperante. El poder y el Derecho se relacionan cuando el grupo social que conoce el significado del modo de operar del Derecho conserva el desconocimiento en el resto de la sociedad, a fin de mantener el poder. Carcova señala que la preservación del poder requiere, precisamente, de la reproducción del desconocimiento.

**TRIGÉSIMA CUARTA:** La ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas, como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Con base en los valores del intérprete, se puede encontrar primero el tipo de ideología y después buscar las causas que le dan origen.

**TRIGÉSIMA QUINTA:** Una resolución del Consejo General si no tiene esa consistencia interna y legitimación externa podrá ser impugnada e incluso revocada por el Tribunal Electoral, lo que elevaría los costos en cuanto al litigio, por la presión política o los gastos de abogados.

**TRIGÉSIMA SEXTA:** El 23 de agosto de 2000, la Secretaría Ejecutiva rindió al Consejo General el cuarto informe relativo a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de éstas. En dicho informe, el Secretario Ejecutivo dio cuenta de la presentación de 354 quejas. El análisis es poco estimulante en términos del acceso a la justicia, toda vez que de las 95 quejas resueltas hasta el 23 de agosto: El 61.05 % fueron declaradas infundadas; el 11.57% se declararon improcedentes (una improcedente e infundada y otra parcialmente fundada, pero improcedente); el 12.63% fueron desechadas; el 9.47% se declararon sobreesidas y el 5.26% fueron fundadas. La improcedencia y la falta de fundamentación a juicio de la autoridad se han convertido en elementos neutralizadores de la interpretación y resolución de conflictos derivados de la aplicación del Código. La ideología imperante es el formalismo. En resumen: la actuación del Instituto Federal Electoral se basa en una mecánica de eludir el análisis de los asuntos. Esta actividad se justifica desde una postura formalista que considere al Derecho como un asunto cerrado, en el cual la resolución de los asuntos se plantea por medio de un silogismo judicial, en el que la norma jurídica subsume al caso concreto y la conclusión se encuentra contenida en las premisas. El Estado Constitucional de Derecho no puede basarse en esas premisas.

**TRIGÉSIMA SÉPTIMA:** La ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas, como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Dichos valores sirven para determinar el tipo de ideología de los aplicadores del Derecho en el órgano electoral administrativo. Los valores pueden ser estáticos y dinámicos y corresponden a su vez a una determinada ideología. La seguridad jurídica formal es un valor estático que corresponde a una visión formalista del Derecho. La ponderación de principios es un valor dinámico más cercano al garantismo. En el caso del Instituto Federal Electoral, se prefieren los aspectos procedimentales a entrar a la resolución del asunto. El valor que se elige es la seguridad jurídica, que, como se ha dicho, corresponde a una visión formal del Derecho; una visión en la cuál sólo puede existir una respuesta correcta, que el aplicador del Derecho debe encontrar. La idea es caminar en sentido contrario. Apoyar a los valores dinámicos. En este último caso no se privilegia la

expresión de la ley sino el sentido y la finalidad de las normas; en otras palabras, la interpretación funcional. Por tanto, si las normas (como las electorales) deben privilegiar el ejercicio libre de los derechos (como los derechos políticos) y si el aplicador debe tomar en cuenta esta situación al momento de resolver los casos que se le plantean, los valores dinámicos que de acuerdo con su perspectiva correspondan para cada caso deberán ser movidos por una mecánica garantista que maximice el ejercicio de los derechos.

TRIGÉSIMA OCTAVA: El órgano electoral administrativo debe seguir el mismo proceso racional en la resolución de sus controversias. En el ámbito interno mediante los procesos de ensayo-error que lo lleven a perfeccionar su andamiaje reglamentario para la resolución de las quejas. También debe buscar que la interpretación elaborada refleje fielmente el sentido de las normas jurídicas aplicables, reiterando una vez más que el no entrar al fondo del asunto no es aplicar el sentido de las normas jurídicas que le confirieron al Instituto Federal Electoral el carácter de garante de la legalidad y la constitucionalidad. Desde la perspectiva externa, debe cuidarse el proceso de argumentación y las consecuencias de los argumentos empleados. La racionalidad de la administración de justicia al exterior se concretará cuando se presenten argumentos convincentes al exterior, en forma pública y abierta y no con una dinámica de clan, que consideren las consecuencias de sus actos. Finalmente, la seguridad jurídica en sentido material se logrará al cumplir los fines de una interpretación liberal y funcional del ordenamiento jurídico y de la praxis. Estos elementos, bajo esta óptica, podrán ayudar al proceso legitimador del Instituto Federal Electoral. Tal parece que para convertirse en un órgano perfecto en la organización de las elecciones se dejó de atender la labor de controlador de la legalidad electoral en el espacio competencial administrativo.

TRIGÉSIMA NOVENA: La legitimidad del Instituto Federal Electoral dependerá, además de la ejemplar organización de los comicios de la eficacia de sus resoluciones jurisdiccionales. Para legitimar la actuación de los órganos del Instituto es necesario clarificar los procedimientos, llegar a mayores estadios de justicia procedimental. No podemos hablar de un Estado de Derecho en

materia electoral si no se cumplen las funciones y los principios elementales de éste. A pesar de la transformación del sistema jurídico electoral no hay todavía un cambio en la cultura jurídica. Para lograr el apoyo y respaldo social, el Instituto Federal Electoral debe cambiar su cultura jurídica.

**CUADRAGÉSIMA:** El anclaje de la interpretación electoral se debe a la naturaleza del régimen político y a la ausencia de nuevas metodologías en el conocimiento del Derecho.

**CUADRAGÉSIMA PRIMERA:** Durante una etapa importante del régimen político mexicano se considero a la Constitución como reflejo del proceso revolucionario. El Poder Judicial se constituyó en un organismo ajeno a los planteamientos políticos, situación incompatible con un régimen democrático que exige que los órganos del Estado, con más razón un Poder de éste, realicen funciones de carácter político. Aunado a lo anterior, las escuelas y facultades de derecho de la República tomaron como suyos los postulados de un constitucionalismo clásico legado por esta particular concepción sobre el derecho y la democracia de los herederos de la revolución. La hegemonía se constituyó como el único camino dentro del derecho.

**CUADRAGÉSIMA SEGUNDA:** La tensión hegemonía estabilidad vs. pluralidad-cambio se encuentra aún vigente en la colectividad nacional. Los pilares en los que se basó el sistema político mexicano de corte autoritario fueron desquebrajándose. Los herederos de la Revolución encontraron que su país contenía a otros grupos sociales no afectos al discurso y al ánimo revolucionario. La presencia de grupos distintos en el Congreso de la Unión empezó a reflejarse, primero mediante posturas morales en el seno del parlamento, para paulatinamente ir consiguiendo los objetivos de esos grupos en la legislación mexicana. La Constitución, en virtud de esta pluralidad, dejó de ser el reflejo de la Revolución Mexicana y la concreción del único proyecto de nación, para convertirse en un mosaico de posibilidades constitucionales conjugables. La Constitución reflejó muchos proyectos de nación no necesariamente compatibles. De la constitución del autoritarismo se evolucionó a una constitución más democrática.

CUADRAGÉSIMA TERCERA: No se puede calificar a un proceso como democrático per se, sin un análisis objetivo que demuestre que la nueva concepción del Derecho no proviene de una imposición estatal, sino de la mutación conceptual de ciertos principios básicos: el concepto mismo de democracia en el ámbito jurídico, el concepto de ley o el concepto de soberanía. La interpretación jurídica será democrática en la medida en que asuma como propio que la democracia y los derechos humanos son un binomio indivisible.

CUADRAGÉSIMA CUARTA: Conforme el sistema jurídico se torna más y más complejo, es evidente que los criterios clásicos de resolución de controversias vinculados a la subsunción no proporcionan elementos para satisfacer las demandas de una sociedad más exigente y menos convencida de que el derecho se compone exclusivamente por casos difíciles.

CUADRAGÉSIMA QUINTA: Los criterios contemporáneos de interpretación son la interpretación liberal, que maximiza el ejercicio de los derechos fundamentales. Su finalidad es ampliar los márgenes de liberalidad de la actuación de los integrantes del contrato social; la interpretación evolutiva que entiende que la norma, en su sentido original tenía algún tipo de significado, sin embargo, al evolucionar el contexto histórico de la sociedad esa interpretación deja de tener vigencia, por lo que el aplicador debe buscar el tipo de significado que corresponda a su momento histórico; la interpretación conforme enfatiza la función de máxima permanencia del ordenamiento jurídico; la teoría crítica del derecho ha planteado también un esquema de interpretación basado en la vinculación entre política y derecho; y la interpretación pragmática que considera que el texto no es el único punto de partida para efectuar la interpretación; la necesidad de valorar el presente y el futuro sin anclarse en las decisiones y modelos históricos que poco aportarán a la solución de los problemas reales; la ausencia de una imperiosa necesidad de crear modelos universales, esto es, podemos vivir sin teorías generales; y la necesidad de entender que la resolución será válida sólo para un momento determinado.

CUADRAGÉSIMA SEXTA: Los fines de la interpretación constitucional son: la normatividad constitucional; Racionalidad de las decisiones; Unidad del ordenamiento; la gobernabilidad y legitimidad del ejercicio del poder público; el reposicionar el papel de los órganos jurisdiccionales en el Estado Constitucional; el impacto en el sistema de fuentes; la justificación de los resultados; evolucionar el marco jurídico: el límite a la legislación; abatir el rezago y revalorizar los derechos políticos

CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA: Entre los factores que han inhibido el desarrollo de los derechos políticos se encuentran la labor del Constituyente Permanente y del Poder Legislativo, la propia del Poder Judicial y la interpretación constitucional; la que incide en las características propias del régimen y desde el ámbito de la positivización inadecuada o de desfase entre la normatividad interna y la transnacional.

CUADRAGÉSIMA OCTAVA: Los límites de la interpretación electoral son el límite de jerarquía constitucional ; el límite material de los derechos políticos; el límite material de las prohibiciones constitucionales; el límite material de la costumbre internacional y nacional derivado de normas interpuestas; el límite procedimental del mecanismo de resolución de casos; el límite procedimental de la resolución de antinomias; el límite procedimental de la resolución de antinomias entre principios y el límite sustancial de la racionalidad

CUADRAGÉSIMA NOVENA: La interpretación para la democracia reúne varios factores: es una interpretación abierta del texto constitucional. En el ámbito procedimental deja de lado el silogismo y la subsunción y utiliza otro tipo de herramientas jurídicas: la ponderación, la tópica, la saturación. En el ámbito sustancial, es una interpretación que permite el desarrollo a partir de la ductibilidad, de la posibilidad de moldear el Derecho para que éste cumpla con su función de mediación social. Es una interpretación que opera con un control difuso de la constitucionalidad, que reclama una actividad vanguardista por parte de los aplicadores jurídicos, y por supuesto, se trata de un modelo de interpretación garantista que maximice el ejercicio de los derechos fundamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

AARNIO, Aulis, Derecho, Racionalidad y Comunicación Social. Ensayos sobre Filosofía del Derecho, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Num. 40, México, Fontamara, 2000.

ALCALA Y ZAMORA, Niceto, Proceso, autocomposición y autodefensa, México, UNAM, 1991, 314 PP.

ALCOCER, Jorge, "El Ciclo de las Reformas Electorales", en Dialogo y Debate, México, No. 1, Abril-Junio 1997.

ALEXY, Robert, Teoría del discurso y derechos humanos, Serie Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho No 1, Universidad Externado de Colombia, Bogota, 1995

ALEXY, Robert, Derecho y Razón Práctica, Fontamara, México, 1993.

ANDRADE, Eduardo, COFIPE comentado, Harla, México, 1991.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, La reforma de 1996. UNAM, México, 1998.

ARTEGA NAVA, Elisur, Derecho constitucional, Colección Juristas latinoamericanos, Harla-Oxford University Press, México, 1998.

ATIENZA, Manuel, Introducción al derecho, 2ª ed, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000.

ATIENZA, Manuel, Las razones de derecho. Teorías de la argumentación jurídica, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

ATIENZA, Manuel Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos en Interpretación jurídica y decisión judicial, México, Fontamara, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, 1998, p. 190.

ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan, Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos. Ariel, Barcelona, 1996, pp 1-25.

AVILA, Raul, GIL, Raymundo, RAMÍREZ, Eduardo, México: Liberalismo o comunitarismo: Estado nacional o estado multicultural; monismo o pluralismo jurídicos: mas debates pendientes, otras preguntas sin contestar. Derecho y cultura No. 3, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., Primavera Verano 2001.

BALAGUER CALLEJON, María Luisa, Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico, Tecnos, Madrid, 1997.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Temas de Derechos Humanos en las Cortes Españolas de 1810-1813, 2° ed, México, Universidad de Guadalajara, 1997, 251 pp.

BERLIN VALENZUELA, Francisco, Derecho Electoral. Instrumento normativo de la democracia, México, Porrúa, 1980, p. 128.

BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, Tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

BOBBIO, Norberto, Teoría General del Derecho, Themis, Colombia, 1997..

BOBBIO, Norberto, El Problema del Positivismo Jurídico, 5ª. Ed., Fontamara, México, 1995.

BOBBIO, Norberto, Contribuciones a la Teoría General del Derecho, Madrid, Debate, 1990.

BOCKENFORDE, Ernst Wolfgang, Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Trotta, Madrid, 2000.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, La acción de inconstitucionalidad, México, UNAM, 1998.

BURGOA, Ignacio, Las garantías individuales, México, Porrúa, 1992.

CABALLERO, José Antonio, La transición del absolutismo al Estado de Derecho en Transiciones y diseños institucionales, México, UNAM, 1999.

CABO DE LA VEGA, El derecho electoral en el marco jurídico y teórico de la transición, UNAM, México, 1994.

CAPELLA, Juan Ramón, Fruta Prohibida. Una aproximación histórico Teorética al estudio del Estado y del Derecho, 2° ed, Trotta, Madrid, 1999.

CAPELLA, José Ramón, Elementos de análisis jurídico, Trotta, Madrid, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro, la Justicia constitucional, México, UNAM, 1987.

CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos, 1° ed en español 1996, (1ª ed 1978) México, F.C.E.

CARBONELL, Miguel, El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento, en Concordancias Estudios jurídicos y sociales, Año 5, Número 8, Mayo-Agosto 2000, CIGRO.

- CARBONELL, Miguel, Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 2000.
- CARBONELL, Miguel, La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales, Porrúa-UNAM, México, 2001, 272 pp.
- CARCOVA, Carlos María, La opacidad del derecho, Trotta, Madrid, 1997.
- CARDENAS GRACIA, Jaime, Remover los dogmas, Revista Cuestiones Constitucionales, Num. 6, México, 2002.
- CARDENAS GRACIA, Jaime, GRACIA, Alan y NIETO, Santiago, Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, México, IJ - UNAM, 2000.
- CARDENAS, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, UNAM, México, 1994.
- CARDENAS GRACIA, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden institucional, UNAM, México, 1996.
- CÁRDENAS, Jaime, Después del 6 de julio, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, 1997.
- CARDENAS GRACIA, Jaime, "El estado de la observación electoral en México", Las reformas de 1994 a la Constitución y la Legislación en Materia Electoral, México, UNAM, pp. 24 y ss.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, La interpretación judicial constitucional, México, UNAM-CNDH, 1996.
- CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales, Porrúa, México, 1997.
- CASSAMIGLIA, Robert, Racionalidad y eficiencia del derecho, Fontamara, México, 1997, p. 34
- CONCHA MALO, Miguel, Los derechos políticos como derechos humanos, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, UNAM, 1994.
- COSSIO, José Ramón, Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario, Col. Biblioteca de Filosofía del Derecho, Ética y Política, No. 74 Fontamara, México, 2000.
- COTARELO, Ramon, "Las libertad de expresión y la Constitución", en Significado Actual de la Constitución, México, IJ, 1998.

CRESPO, José Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No 1, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

CRUZ PARCERO, Juan A, Los derechos sociales como técnica de protección jurídica en Derechos sociales y derechos de la minorías, México, UNAM, 2000, 272 pp.

DE CABO MARTÍN, Carlos, Sobre el concepto de ley, Madrid, Trotta, 2000.

DWORKIN, Ronald, Los Derechos en serio, Argentina, Planeta Angostini, 1993, 507 pp.

ELIAS MUSSI, Edmundo, "El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, op. cit, México, 1997.

EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, Diez años de fallos constitucionales (sentencias interpretativas y poder normativo del Tribunal Constitucional), Revista Vasca de Administración Pública, número 31, 1999.

FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil., Trotta, Madrid, 1999, p 28 y ss.

FERRAJOLI, Luigi, Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, Madrid, Trotta, 1997, pp. 871 y ss.

FISS, Owen, La ironía de la libertad de expresión, Gedisa, Barcelona, 1999.

FIX-FIERRO, Hector, LOPEZ AYLLON, Sergio, Tan Cerca. Tan lejos. Cambio jurídico y Estado de derecho en México. 1970-1999, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

FIX-FIERRO, Hector, La eficiencia de la justicia (Una aproximación y una propuesta, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, No 1, México, UNAM, 1995, pp 24-26.

FIX-ZAMUDIO, Hector, Introducción a la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano, 2a. ed, Cuadernos Constitucionales México-Centroamerica, No. 12, México, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Hector, Una introducción a la defensa de la Constitución, obra citada, y Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos, CNDH, México, 1993, 531 pp.;

FLORES GARCIA, Fernando, "El derecho electoral mexicano" en Tendencias Contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, Cámara de Diputados, TFE, IFE, IIJ, 1992, p. 638.

GADAMER, Hans George, Verdad y Método, Séptima Edición, Ediciones sígueme, Salamanca, 1997,

GALVAN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, México, McGrawHill, 1991/1997, p. 95

GALVAN RIVERA, Flavio, Justicia Electoral y Democracia, en El camino de la democracia en México, Archivo General de la Nación-IIJ-UNAM-Cámara de Diputados, México, 1998, pp. 389 a 406

GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, Principios y positivismo jurídico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1998, 444 pp.

GARCIA GARCIA, Raymundo, Derecho Político Electoral, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1997, p. 245

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, 42° ed, Porrúa, México, 1991, pp. 325-327

GIDDENS, Anthony, La tercera vía. La renovación de la social democracia, Taurus, Madrid, 1999.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, Marbury versus Madison. La política en la justicia, Estudios en Homenaje al doctor Hector Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. México, UNAM, 1989, tomo I.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, La zaga de los derechos políticos, México, Miguel Angel Porrúa, 1999.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, ¿Porque no se cumplen las leyes en México? El uso y la práctica de la ley en México, Miguel Angel Porrúa, UNAM, México, 1997.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "La interpretación jurídica" en México en Interpretación Jurídica y Decisión Judicial, México, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, Fontamara, 1998.

GOZAINI, Osvaldo Alfredo, El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (Vínculos y autonomías), México, IIJ, 1995, 228 pp. y, para clasificación de los juicios procesales mexicanos

GUASTINI, Riccardo, Estudios de Teoría Constitucional, Fontamara, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001.

GUASTINI, Riccardo, La Constitución como límite a la legislación, en Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 2000.

GUASTINI, Ricardo, Estudios sobre interpretación jurídica, México, UNAM, 1999.

HABERLE, Peter, El Estado constitucional, Estudio introductorio de Diego Valades, Traducción de Hector Fix- Fierro, México, UNAM, 2001.

HABERMAS, Jurgen, Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Trotta, Madrid, 1998.

HERRERA PEÑA José y RAMOS ESPINOSA, Ignacio, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado), Secretaria de Gobernación, México, 1991.

HERNANDEZ VALLE, Rubén, Derecho Electoral Costarricense, Juricentro, Costa Rica, 1990, pp. 11-12

HUERTA PSIHAS, Elías, La Justicia Electoral y el caso Tabasco, México, Editorial Nivi, 2001.

HUNTINGTON, Samuel, La tercera ola. Democratización a finales del Siglo XX, Paidós, Argentina, 1996, capítulo primero.

JHONSON, Paul, Tiempos Modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestro días, Vergara, México, 2000, p. 48

KAPLAN-Marcos, "La soberanía estatal-nacional: retos e interrogantes", en Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, México, UNAM, 1990.

LARA SAENZ, Leoncio, Comentario al artículo 41, Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Miguel Angel Porrúa, México, 1994, p. 136.

LINARES QUINTANA, Segundo V, La Constitución interpretada, Buenos Aires, De-palma, 1960, pp. I-XIX.

LOPEZ AYLLON, Sergio, Las transformaciones del derecho en México. La encrucijada entre la transición y la modernidad, México, UNAM, 1998.

- MARMOR, Andrei, Interpretación y teoría del derecho, Gedisa, Barcelona, 2001.
- MARTINEZ VELOZ, Juan, Estudios sobre derecho electoral y derechos humanos, México, Laguna, 2001.
- MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier, José María Iglesias y la Justicia Electoral, México, UNAM, 1994.
- MOCTEZUMA BARRAGAN, Gonzalo, Derecho y Legislación Electoral. 30 años después de 1968, México, Miguel Angel Porrúa, 1999.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, "El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México", México, Cal y Arena, 1991.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, Hacia una nueva constitucionalidad, Publicación del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, México, 1998.
- NIETO, Santiago, La reforma de 1996. ¿La última reforma del siglo?, en Derecho y Legislación Electoral. 30 años después de 1968, Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- NIETO, Santiago, Los Derechos políticos en el Estado Constitucional de Derecho, Concordancias, Año 5, Número 8, Mayo-Agosto 2000, Cigro, Chilpancingo.
- NIETO, Santiago, Notas sobre igualdad, feminismo y derecho, Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 102, Nueva Serie, Año XXXIV, Num. 102, Septiembre- Diciembre 2001, IIJ-UNAM.
- NIETO, Santiago, Interpretación de los órganos electorales, Fundap, Querétaro, 2002.
- NINO, Carlos Santiago, Introducción al análisis del derecho, 9° ed, Barcelona, Ariel, 1999.
- NOHLEN, Dieter, "Derecho Electoral", en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989.
- NOHLEN, Dieter, Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, IIJ, México, 1993.
- OROZCO GOMEZ, Javier, El derecho electoral mexicano, Porrúa, México.
- OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, Comentario al artículo 9° constitucional, Constitución Comentada, Consejo de la Judicatura Federal- IIJ, México, 1997.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, "Evolución del derecho Electoral Mexicano" en La ciencia del derecho durante el siglo XX, UNAM, México, 1998.

OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Harla, México, 1996, 351 pp.

PATTARO, Enrico, Elementos de teoría del derecho, Debate, Madrid, 1986.

PECZENIK, Aleksander, Derecho y razón, Fontamara, México, 2000.

PERELMAN, Chaim y OLBERTCHTS-TYTECA, L, La nueva Retórica, Num.. 16 Colofón S.A, México, 1995.

PRIETOSANCHIZ, Luis, "Constitucionalismo y positivismo", México,. Fontamara, 1997.

RABELL, Enrique, Temas Constitucionales, Querétaro, 1998.

RAMÍREZ GARCIA, Eduardo, Lecciones para nuestra actualidad de la Ética del discurso de Habermas, México, Cultura y Derecho, No. 2, Invierno 2000-2001.

Real Academia de la Lengua, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, España, 1992.

RENTERIA, Adrian, Discrecionalidad judicial y responsabilidad, Fontamara, México, 2001.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, "Introducción al derecho electoral", Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, No. 1, Oct. 1996, Toluca.

RODENAS, Ángeles, Razonamiento judicial y reglas, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y política No. 73, Fontamara, México, 2000.

RUBIO LLORENTE, Francisco, et al, Derechos Fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial), Ariel, Barcelona, 1995.

SAAVEDRA, Modesto, Interpretación del derecho y crítica jurídica, México, Fontamara, 1994.

SALDAÑA, Javier, "Derechos morales y derechos natural. Un análisis desde la teoría de Dworkin", Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 90, México, UNAM, 1997.

SARTORI, Giovanni, La sociedad multiétnica, Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, Madrid, 2001, 139 pp.

SERNA DE LA GARZA, José María, Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos Tabasco y Yucatán, Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 100, Nueva Serie Año XXXIV, Enero Abril 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SERRANO, José Luis, Validez y vigencia. La aportación garantista a la teoría de la norma jurídica, Trotta, Madrid, 1999.

SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis, Historia del Derecho Mexicano, 4° ed, Porrúa, México, 1996.

SQUELLA, Agustín, Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos, México, Biblioteca de ética, filosofía de derecho y política, Fontamara, 1995.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Voz: "Interpretación Jurídica", en Diccionario Jurídico Mexicano, Octava Ed., Porrúa, México, 1995.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Voz: "Orden público", en Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, 8a. ed., México, 1995.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Consultable en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 16.

TOURRAINE, Alan, ¿Qué es la democracia?, FCE, Cuarta reimp, México, 1999.

VALADES, Diego, El control del Poder, México, UNAM, 1999

VALADES, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, 2000, P. 176

VALLESPIN, Fernando, et al, La democracia en sus textos, Alianza Editorial, Madrid, 1998, 538 pp.

VEGA, Juan, "Los principios de Dworkin: un análisis", en Concordancias. Estudios jurídicos y sociales, Centro de investigación, consultaría y docencia en Guerrero, A.C., Año 3, Número 5, 1998.

VEGA, Juan, Seguridad jurídica e interpretación constitucional, Tesis doctoral, inédita.

VIGO, Rodolfo L, Interpretación Constitucional, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.

VILLANUEVA, Ernesto, Régimen Jurídico de las libertades de expresión e información en México, México, UNAM, 1998.

WROBLEWSKY, Jerzy, Sentido y hecho en el derecho, Col. Doctrina jurídica contemporánea, No. 9, México, 2001.

WOLDENBERG, José, et al, La reforma de 1996, F.C.E, México, 1997

ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 1992.

ZERTUCHE MUÑOZ, Hector Gerardo, La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano, México, Porrúa, 1990.

# PAGINACION DISCONTINUA

## SÍNTESIS DEL MAPA DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA EN MEXICO

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 14 constitucional	Autoridades Judiciales	<p>Penal</p> <p>a) Prohibición de imponer penas por analogía o mayoría de razón.</p> <p>Civil: La sentencia deberá ser:</p> <p>a) Conforme a la letra de la ley o, b) Conforme a su interpretación jurídica c) A falta de esta, en los principios generales del derecho.</p>	<p>LEY, ERRÓNEA APLICACIÓN DE LA LEY (Quinta época)</p> <p>LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS (Quinta época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY (Quinta época)</p> <p>LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS (Quinta época)</p> <p>LEY, INTERPRETACIÓN DE LA LEY (Quinta época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY, REGLAS DE LA (Quinta época)</p> <p>LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS. (Quinta época)</p> <p>LEYES PENALES. (Quinta época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY. POR ANALOGÍA (Quinta época)</p> <p>LEY, INTERPRETACIÓN DE LA, EN LAS SENTENCIAS. (Quinta época)</p>	<p>La errónea aplicación de la ley no puede invocarse.</p> <p>Las leyes que son derogadas por una ley no pueden ser interpretadas por esta.</p> <p>La correcta interpretación es la teleológica.</p> <p>La interpretación de las leyes debe ser, en el sentido de la coexistencia y armonía de sus artículos.</p> <p>Reglas (Baudry Lacantinerie): 1. Interpretación gramatical 2. Solo cuando es oscuro, se interpreta atendiendo a los principios de la lógica. 3. En último extremo, a los principios generales de derecho.</p> <p>a), a la fuente "auténtica", (voluntad del legislador) b) a falta de ella, a la fuente "coordinadora", (buscando la vigencia concomitante de los preceptos en posible antitesis) c), a falta de las dos; a la fuente "jerárquica", d), y a falta de las tres, a la fuente simplemente "doctrinal"</p> <p>Principales elementos de interpretación I el análisis gramatical II, el estudio de las circunstancias de organización social existentes en la fecha en que fue expedida la ley y III, el estudio de los antecedentes históricos</p> <p>Puede existir interpretación de la ley penal. La prohibición es sólo para imponer penas.</p> <p>La ley no la reprueba cuando el juzgador procede sin violar normas positivas.</p> <p>Las leyes deben ser aplicadas: a) Conforme a la ley, b) En caso de ambigüedad, deberá interpretarse el precepto.</p>

			<p>INTERPRETACION DE LA LEY (Quinta época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY (Quinta época)</p>	<p>Cuando el precepto es claro, no debe interpretarse.</p> <p>Preceptos claros no son interpretarse, de lo contrario, el juzgador desempeña el papel del legislador creando nuevas normas a pretexto de interpretar las existentes.</p>
			<p>LEYES DE ORDEN PÚBLICO, INTERPRETACIÓN DE LAS (Quinta época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY (Quinta época)</p>	<p>Un precepto de derecho público y naturaleza prohibitiva, puede ser interpretable (La interpretación debe ser literal y lógica)</p> <p>No es posible aceptar el sistema interpretativo letrista y gramatical, sino la nueva tesis que permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admite, alrededor de modernas ideas advenidas al campo de la ciencia jurídica y de las formas aparecidas en la vida social.</p>
			<p>INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES (Quinta época)</p>	<p>La interpretación debe desentrañar la intención normativa del precepto</p>
			<p>LEYES, INTERPRETACIÓN DE (Quinta época)</p> <p>HOMICIDIO EN RIÑA. PENA APLICABLE AL.</p>	<p>Las autoridades administrativas pueden interpretar para resolver un caso concreto</p> <p>La Constitución solo prohíbe la aplicación de penas por analogía, pero únicamente en caso de que no exista tipo. Debe buscarse una interpretación sistemática.</p>
			<p>LEY PENAL, INTERPRETACIÓN DE LA. (Quinta época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY PENAL. (Quinta época)</p>	<p>El interprete debe atender al espíritu que inspira a todo catálogo jurídico (Sistemática)</p> <p>En materia penal a) Interpretación gramatical. b) Espíritu de la ley No a la intención del legislador.</p>
			<p>PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO, APLICACIÓN DE (Quinta época)</p> <p>PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO (Quinta época)</p>	<p>Aquellos que pueden desprenderse de otros argumentos legales para casos análogos. Solo cuando la controversia no puede ser resuelta por la ley</p> <p>Solo en las sentencias definitivas. Los PGD deben ser verdades normativas. Auxiliares para que el juez pueda resolver como el legislador lo hubiera establecido. La doctrina no es PGD</p>
			<p>RESPONSABILIDAD CIVIL PROVENIENTE DEL</p>	<p>Aplicación analógica interpretación mediante la cual el</p>

			<p>DELITO (APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA LEY) (Quinta época)</p> <p>RESCISIÓN, NORMAS DE LA (Quinta época)</p> <p>LEY, LA INTERPRETACIÓN DE LA, COMO SUPLETORIA DEL DERECHO. (1938)</p> <p>LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS (1938)</p>	<p>El juzgador establece relaciones de semejanza. Quien aplica supletoriamente una disposición legal, no hace aplicación analógica</p> <p>No es correcto aplicar totalmente la doctrina y la interpretación que los tribunales y autores franceses y españoles han producido, cuando se trata de interpretar nuestra legislación.</p> <p>La Constitución no admite la interpretación analógica de la ley como fuente supletoria del derecho.</p> <p>Las disposiciones legales que se prestan a confusión deben interpretarse con amplitud favorable a los inculpaos</p>
<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>ÓRGANO</b>	<b>PARÁMETROS</b>	<b>JURISPRUDENCIA</b>	<b>CRITERIO JURISPRUDENCIAL</b>
	Autoridades jurisdiccionales		<p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY, DICCIONARIOS COMUNES. (1979) (7a época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY (1971) (7a. época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY. (1971) (7a. época)</p>	<p>Los diccionarios se deben considerar solo como elementos auxiliares para determinar el sentido que el legislador quiso darle a la palabra</p> <p>El principio de no distinción de la ley debe aplicarse a todo el cuerpo en su conjunto</p> <p>Debe buscarse el sentido para que normas en contradicción produzcan efectos, y que ninguna resulte inoperante</p>
<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>ÓRGANO</b>	<b>PARÁMETROS</b>	<b>JURISPRUDENCIA</b>	<b>CRITERIO JURISPRUDENCIAL (8a Época)</b>
	Autoridades jurisdiccionales		<p>LEYES, INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LAS (1993) (8a época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY, CUANDO NO HAY NECESIDAD DE HACERLA (1991) (8a época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE LA LEY, INSTRUMENTOS AL ALCANCE DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA LA (1990) (8a época)</p> <p>INTERPRETACIÓN RAMATICAL DE LAS LEYES DEBE REALIZARSE EN RELACIÓN CON EL</p>	<p>Las leyes deben ser ponderadas conjunta y no parcialmente, armónica y no aisladamente, para desentrañar la intención del legislador</p> <p>Cuando advierta el juzgador identidad del texto jurídico con el hecho concreto no interpreta</p> <p>La interpretación no solo es gramatical o estrictamente técnico (peritos) Cuando no exista una interpretación auténtica (del juzgador), se utilizan los métodos gramatical, lógico, sistemático o histórico Incluso en el ámbito fiscal. (limitación de introducir elementos normativos novedosos (nt extensiva) o analogía.)</p> <p>El método gramatical solo debe aplicarse en relación con</p>

			METODO SISTEMÁTICO. (1989) (8a. época)	todo el contexto.
LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA (8a. época)	CRITERIO JURISPRUDENCIAL (8a. Época)
Art. 72 constitucional	Congreso de la Unión	La interpretación legislativa de una ley o decreto se realizara conforme al tramite establecido para su formación	COMPETENCIA DEBE FUNDARSE EN DISPOSICIONES EXPRESAS Y NO EN LA INTERPRETACIÓN ANALÓGICA DE LA LEY (1987) (8a. época)  LEYES EXPEDIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS SU REFORMA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VIOLA EL ARTÍCULO 72, INCISO F) DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (1993)	La competencia se señala en la ley, no por medio de interpretación analogica.  El Congreso puede reformar reglamentos del Ejecutivo El Ejecutivo puede reformar leyes del legislativo cumpliendo con las formalidades de los artículos 29, 49 y 131 constitucionales
LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA (5a época)	CRITERIO JURISPRUDENCIAL (5a. Época)
Art. 94 Constitucional	Poder Judicial	Los tribunales federales establecerán jurisprudencia obligatoria sobre interpretación de la Constitución, leyes, tratados y reglamentos federales o locales.	LEYES, INTERPRETACIÓN DE. (1939)	Las autoridades administrativas pueden emitir opinion respecto de una ley, al aplicarla a un caso concreto.
			JURISPRUDENCIA (6a. época)	CRITERIO JURISPRUDENCIAL (6a. Época)
			ARRENDAMIENTO, TERMINACIÓN DEL, PARA OCUPAR EL DUEÑO LA FINCA.	La jurisprudencia tiene una nota sobre la jurisprudencia. Hasta antes de 1968 no existia la posibilidad de emitir jurisprudencia obligatoria sobre interpretación de leyes locales (JURISPRUDENCIA DE LA CORTE, APLICACIÓN DE LA 5a época) Sin embargo, esta situación cambio, permitiendo la interpretación de leyes locales (JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE OBLIGATORIEDAD DE LA (5a época)
LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA (5a época)	CRITERIO JURISPRUDENCIAL (5a. Época)
Art. 130 constitucional		La ley reglamentaria desarrollara u concretara las disposiciones constitucionales	CULTO PÚBLICO	Las leyes secundarias deben desarrollar los principios constitucionales La interpretación de un precepto debe amoldarse a los principios constitucionales de la matena
LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA (5a época)	CRITERIO JURISPRUDENCIAL (5a. Época)
Art. 133 constitucional	Autoridades jurisdiccionales	Supremacia constitucional Constitución/ L. Reglamentarias y Tratados	LEYES SECUNDARIAS, INTERPRETACIÓN DE LAS (5a época)	Leves secundarias deben interpretarse armonizandolas con los estatutos constitucionales

LEGISLACION	les ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
			<p>IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERÉS NACIONAL EN AMPARO DIRECTO DE CUANTÍA INDETERMINADA O QUE NO EXCEDA DE \$500,000.00 NO LA CONSTITUYE NECESARIAMENTE LA CIRCUNSTANCIA QUE SE TRATE DE LA INTERPRETACIÓN DE LEYES (7a época)</p> <p>CONSTITUCIÓN FEDERAL SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI (7a época)</p>	<p>No toda actividad interpretativa de los jueces, reviste categoría trascendente No se puede hablar de interpretación de la constitución y de las normas interpretacion de las leyes ordinarias.</p> <p>La Constitución no tiene contradicciones.</p>
			JURISPRUDENCIA (	CRITERIO JURISPRUDENCIAL)
			<p>CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUIA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (8a época)</p> <p>INTERPRETACIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y DE NORMAS LEGALES SUS DIFERENCIAS (8a época)</p>	<p>Todos los preceptos constitucionales son de igual jerarquía y ninguno puede prevalecer sobre los demás.</p> <p>La constitución solo se cumple cuando el interprete entiende que su función no se agota en la subsunción, sino en la creación del derecho</p>

### DERECHO ADMINISTRATIVO

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 1. Estatuto del INFONAVIT	Director General	Resolver los casos de Interpretación		
Art. 8 . Ley De Adquisiciones Y Obras	SHCP SECODAM	Cada organismo esta facultado para interpretar la ley en el		

Publicas. Artículo 15	SECOFI Tribunales Federales	ámbito de sus competencias. Conoceran de la solución de controversias por la aplicación de la ley.		
Art. 19. Ley de Asociaciones Agrícolas	SAGDR	Faculta a la Secretaria a interpretar la ley y desarrollar el reglamento de la misma	AGRARIO. INTERPRETACIÓN DE LA LEY. EN RELACIÓN A SUS ANTECEDENTES Y OTRAS NORMAS (7a. época)	Es procedente analizar los antecedentes de una ley, para su interpretación.
Art. 20. Ley de Asociaciones Ganaderas	SAGDR	Faculta a la Secretaria a interpretar la ley		
Art. 91. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal	Junta de Asistencia Privada	La Junta podrá opinar sobre la interpretación de la ley.		
Art. 11. Ley de Planeación  Art- 39	SPP(SHCP)	La interpretación correrá a cargo del Ejecutivo a través de la SPP. (SHCP) Las controversias serán resueltas por los tribunales federales.		
Art. 1. Ley Federal de Variedades Federales	SAGDR	La interpretación correrá a cargo del Ejecutivo a través de la SAGDR		
Art. 100 Ley General de Bienes Nacionales	SEDUE (SEDESOL)	La interpretación correrá a cargo del Ejecutivo a través de la SEDUE		
Art. 14 Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo		Resolución de controversias sobre celebración		
Art. 50 Ley Reglamentaria del	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y	Fijar los criterios de interpretación.		

artículo 27 constitucional en Materia Nuclear	salvaguardias  Ejecutivo Federal a través del titular de la SE	El ejecutivo federal podrá interpretar la ley.		
Art. 3. Ley de Vías Generales de Comunicación  Art. 4	El Ejecutivo Federal a través de la SCT.  Autoridades jurisdiccionales	Interpretación de concesiones  Las controversias se decidirán por: a) términos de los contratos, b) Leyes y reglamentos, c) Aplicación del CCom. d) CCDF y CFPC	VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, INTERPRETACIÓN DE LA LEY. (QUINTA ÉPOCA)	La interpretación de la ley corresponde a la SCT.
Art. 217. Ley Federal de Derechos de autor  Art. 229  Art. Cuarto. Transitorio	Instituto de Derechos de autor	Facultado para dirimir controversias con motivo de la interpretación o aplicación de la ley.  Sin efectos interpretaciones anteriores a la entrada en vigor de la ley		
Art. 196. Ley del ISSSTE	SPP	Facultad de interpretación administrativa a la SPP		
Art. 33 Ley de Distritos de Desarrollo Rural	SAGDR	La Secretaria esta facultada para interpretar la ley		

### DERECHO INTERNACIONAL

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARAMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
CONVENCIÓN DE VIENA. (23 de Mayo de 1969) Art. 26 Art. 27		Todo tratado obliga a las partes.  No se puede invocar el derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado		

Art. 31		Debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente de los términos y teniendo en cuenta su objeto y fin.		
Art. 32		Complementariamente se podrán acudir a los trabajos preparatorios del contrato.  El texto hará fe en cada idioma.		
TRATADO DE LIBRE COMERCIO.	Comisión del Libre Comercio, Estados miembros	Las partes interpretarán de acuerdo a los principios de trato nacional, trato de nación mas favorecida y transparencia. y al derecho internacional		
Art. 1.y 2				
Art. 2001		Resolver las controversias sobre la interpretación		
Art. 2003		En controversias, las partes procuraran llegar a un acuerdo sobre la interpretación, mediante la cooperación y consultas.		

### DERECHO CIVIL

LEGISLACION	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 10 Código Civil	Autoridades judiciales	No puede alegarse costumbre en contra de la ley.		
Art. 11		Las leyes que establecen excepciones, no son aplicables por analogía.		

Art. 19	Las controversias judiciales del orden civil se resolverán: a) Conforme a la ley. b) Interpretación jurídica.	LEY, INTERPRETACIÓN DE LA, EN LAS SENTENCIAS. (5a. época)	Las leyes deben de aplicarse: conforme a la letra de la ley, b) En caso de significado ambiguo, por interpretación mediante las reglas de la hermenéutica jurídica
Art. 21	La ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento, pero los jueces pueden eximir de obligaciones a quienes tengan características de atraso intelectual, lejanía de vías de comunicación o situación económica miserable.	COSTAS EN AMBAS INSTANCIAS, QUIEN DEBE SER CONDENADO A ELLAS.	Debe de interpretarse conforme a un criterio de justicia y acatando los principios generales de derecho, una de las cuales es el de igualdad de trato frente a las partes.
Art. 1302	Los testamentos deben de interpretarse en sentido gramatical. En caso de duda, se observará la intención del testados.	ARRENDAMIENTO. CONTRATO DE. ES ILEGAL PRETENDER SU PRORROGA POR CINCO AÑOS, SI NO ES CONVENIDA. (8a. época)	Los preceptos claros no deben ser sujetos a interpretación
Art. 1851	Si las palabras parecen contrarias a la intención, prevalecerá esta última	RENTA DE CASA HABITACIÓN. EFECTOS DE SU ESTIPULACIÓN EN MONEDA EXTRANJERA. (8a. Época)	La interpretación del artículo 2448 del Código Civil debe orientar el respeto y equilibrio de las partes.
Art. 1853	Si la cláusula admite varios sentidos, deberá estarse al mas adecuado para que produzca efecto.	CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE (LEGISLACIÓN DE COAHUILA) 5a. época.	La interpretación del artículo 2448 del Código Civil debe orientar el respeto y equilibrio de las partes.
Art. 1854	Las cláusulas deben interpretarse unas con otras.	CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE (LEGISLACIÓN DE COAHUILA) 5a. época.	La interpretación del artículo 2448 del Código Civil debe orientar el respeto y equilibrio de las partes.
Art. 1855	Las palabras con varias	CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE (LEGISLACIÓN DE COAHUILA) 5a. época.	La interpretación del artículo 2448 del Código Civil debe orientar el respeto y equilibrio de las partes.

Art. 1856		<p>acepciones serán entendidas conforma a la naturaleza del contrato.</p> <p>El uso o costumbre de un país se tenderán en cuenta para interpretar las ambigüedades de los contratos</p>		<p>Cuando los términos de un contrato son claros y no dejan duda de la intención, se aplicará el sentido literal de las cláusulas. No obstante, cuando exista duda, prevalecerá la intención, en relación con el objetivo de los contratantes. Solo son claros aquellos que son lucidos para ser entendidos en un único sentido.</p>
LEY SOBRE EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL		<p>Las controversias sobre la interpretación de la ley, serán sometidas al arbitraje, a los tribunales o al DDF en conciliación.</p>		

### DERECHOS HUMANOS. ESTRUCTURA ORGÁNICA

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	CNDH	No puede interpretar textos constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.		
LEY DE LA COMISIÓN		No puede interpretar textos		

## DERECHO ELECTORAL.

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARAMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
COFIPE	IFE	Interpretación electoral: a) Gramatical b) Sistemática c) Funcional.	CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA (Sala Central del TFE)	Gramatical: Precisar el significado del lenguaje legal Sistemático: Sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria con otras disposiciones del mismo cuerpo normativo. Funcional: Tomar en cuenta factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión
Art. 1 y 2 de la LEY FEDERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.	TE-IFE	Interpretación electoral: a) Gramatical b) Sistemática c) Funcional.		
Art. 235- y 236. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	TE	Jurisprudencia en materia electoral.		

## DERECHO FISCAL.

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARAMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 5 del Código Fiscal	Tribunal Fiscal SHCP	Las disposiciones fiscales que establezcan cargas, excepciones, infracciones o sanciones son de aplicación estricta.	INTERPRETACIÓN DE LA LEY FISCAL. (5a. época)	La interpretación de la Procuraduría Fiscal debe sujetarse al Tribunal Fiscal de la Federación.

		<p>Las demás disposiciones se interpretaran aplicando cualquier forma de interpretación.</p> <p>A falta de norma fiscal:</p> <p>a) Derecho Federal Común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza fiscal.</p>	<p>LEYES FISCALES. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LAS (5a. época)</p> <p>LEY FISCAL. INTERPRETACIÓN DE LA (7a. época)</p> <p>LEYES FISCALES. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN U APLICACIÓN ESTRICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN DICHA MATERIA. (8a. época)</p> <p>LEYES FISCALES. INTERPRETACIÓN DE LAS (SECRETARIA DE HACIENDA) (5a. época)</p> <p>CIRCULARES. ALCANCE DE LAS (INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES FISCALES) (5a. época)</p> <p>LEYES FISCALES QUE IMPONE</p>	<p>El fisco esta obligado a actuar de buena fe.</p> <p>El principio in dubio versus fiscum, no existe como regla de interpretación fiscal.</p> <p>Aun cuando la interpretación fiscal es estricta, resulta imposible interpretar cada precepto fuera del contexto normativo. Interrelacionar las normas de manera sistematica no viola el principio de interpretación y aplicación estricta de la materia fiscal.</p> <p>La Secretaria de Hacienda puede interpretar las normas</p> <p>La SHCP no puede derogar leyes por medio de la interpretación, girando circulares a sus subalternos. (Art. 10 vigente hasta 1951)</p> <p>En la actualidad, el interprete debe buscar un equilibrio entre los</p>
--	--	---	--	---

			CARGAS A LOS PARTICULARES, INTERPRETACIÓN DE (7a. época)	intereses de los particulares y a los del estado.
Art. 239-A	TFF	El Pleno o las secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, podrán solicitar la atracción cuando se trate de la interpretación directa de la ley	TRIBUNAL FISCAL, ESTA FACULTADO PARA HACER LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LA LEY EN MATERIA DE SU COMPETENCIA	El Tribunal Fiscal esta facultado para interpretar leyes fiscales.
Art. 248	TFF	Podrá ser impugnada una resolución dictada por la SHCP	REVISIÓN FISCAL, IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. INTERPRETACIÓN DE LEYES O REGLAMENTOS. (8a. época)  REVISIÓN FISCAL, INTERPUESTA CON APOYO EN EL PÁRRAFO PRIMERO Y CUARTO DEL ARTICULO 248 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL ADMINISTRADOS LOCAL JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEBE DESECHARSE.	No es interpretación de leyes, para los efectos de procedencia del recurso, cuando la sentencia recurrida no fije el sentido de alguna norma  Interpreta la ley, si busca la voluntad del legislador.

			<p>(8a. época)</p> <p>INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE NORMAS DIFERENCIA SUBSTANCIAL DE LA RECURSO DE LA REVISIÓN DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (8a. época)</p> <p>LEYES. INTERPRETACIÓN; RECURSO IMPROCEDENTE POR INVOCACIÓN DE CUANDO LA RESOLUCIÓN SE SUSTENTA EN JURISPRUDENCIA DE LA S.C.J.N. (8a. época)</p> <p>REVISIÓN FISCAL. INTERPRETACIÓN DE LEYES Y REGLAMENTOS COMO HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS Y RESOLUCIONES QUE DECRETEN O NIEGUEN SOBRESIEMIENTOS, DICTADAS POR LAS</p>	<p>No procede el recurso cuando la resolución se sustenta en interpretaciones de la S.C.J.N</p> <p>La interpretación se da cuando el aplicador del derecho imprime un determinado sentido al lenguaje normativo.</p> <p>Interpretación de leyes o reglamentos, implica que el fallo a recurrir contenga expresamente el sentido que el órgano de primera instancia le haya asignado.</p> <p>Un decreto en materia de estímulos fiscales al fomento de la actividad minera es un acto administrativo, no una ley o reglamento.</p>
--	--	--	--	---

			<p>SALAS REGIONALES DEL TFF (8a. época)</p> <p>REVISIÓN FISCAL. INTEPRETACIÓN DE LEYES O REGLAMENTOS COMO HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE. (8a. época)</p> <p>REVISIÓN CONTRA RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, IMPROCEDENTE AL NO SURTIRSE EL REQUISITO DE IMPORTANCIA RELATIVO A LA INTERPRETACIÓN DE LEYES O REGLAMENTOS. (8a. época)</p> <p>REVISIÓN. RECURSO DE CUANDO LA AUTORIDAD RECURRENTE SOLO ALEGA LA APLICACION DE UN PRECEPTO LEGAL SIN DISCUTIR SU CONTENIDO. NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO DE</p>	<p>El órgano contencioso administrativo no resuelva acerca de la interpretación de un precepto, dicho recurso debe desecharse.</p>
--	--	--	--	--

			<p>PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDO EN EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PORQUE NO SE TRATA DE LA INTERPRETACIÓN DE LEYES O REGLAMENTOS. (9a. época)</p> <p>REVISIÓN FISCAL, DEBE DESECHARSE SI LA SENTENCIA NO RESUELVA SOBRE INTERPRETACIÓN DE LEYES.</p>	
Art. 4 Transitorio Codigo Fiscal de la Federación		Se derogan las demás interpretaciones que contravengan al Código.		
Art. 164. Ley Aduanera		Agentes aduanales, cuando no procede la suspensión por causas de interpretación.	LEY ADUANERA. (5a. época)	No existe interpretación de la ley aduanera, cuando el caso es resuelto literalmente por la ley.
Art. Cuarto Transitorio		Deja sin efecto las demás disposiciones.		
Art. 14 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	SHCP	<p>El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los municipios, serán considerados autoridades fiscales.</p> <p>La SHCP. conserva la facultad de fijar los criterios de</p>		

		interpretación.		
Art. 4. Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro	SHCP	Interpretación administrativa a cargo de la SHCP		
Art. 12. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	SPP (SHCP)	Interpretación administrativo a cargo de la SPP (SHCP)		
Art. 2 Ley General de Exportación	SHCP	Interpretación administrativa a cargo de la SHCP		
Art. 98. Ley del Servicio de Inspección Fiscal	SHCP	Interpretación administrativa de la ley y su reglamento a cargo de la SHCP		
Art. 11. Ley Orgánica del TFF	TFF	Jurisdicción para conocer las resoluciones sobre la interpretación de contratos de la Administración Pública Federal	REVISIÓN CONTRA RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (8a época)	Interpretar una norma jurídica es dar determinado sentido o contenido al lenguaje normativo. Desentrañar el sentido íntimo de la norma jurídica y sus alcances reguladores.
Art. Tercero Transitorio Ley del Impuesto Sobre la Renta		Sin efecto las interpretaciones anteriores	IMPUESTO SOBRE LA RENTA. INTERPRETACIÓN DE LA RENTA. INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 24. FRACCIÓN X DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA	En materia de impuesto, la interpretación de la Ley debe ser estricta, sin darle mas alcance que el que naturalmente tiene  Interpretación estricta
Art. Sexto Transitorio Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios		Sin efecto las interpretaciones anteriores		
Art. 8 Ley del Mercado de Valores	SHCP	Interpretación administrativa a cargo de la SHCP		
Art. 5 de la Ley para regular las agrupaciones financieras.	Ejecutivo federal a través de la SHCP	Interpretación administrativa del Ejecutivo a cargo de la SHCP		

## AMPARO

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARAMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 83 ley de Amparo	Tribunales Colegiados de Circuito	Procedencia del recurso de revisión contra interpretación constitucional	REVISIÓN EN CONTRA DE UNA SENTENCIA DICTADA EN AMPARO DIRECTO, POR INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL SOLO PROCEDE SI EN LA MISMA SE REALIZA UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO, SISTEMÁTICO O JURÍDICO DEL MISMO (8a. época)	No procede la revisión en contra de sentencia que no realice una interpretación de un precepto de la constitución
Art. 84	SCJN		SUPLENCIA DE LA QUEJA. SU ALCANCE CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE FUNDA EN LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES (9a. época)	Interpretación gramatical, teleológica y de la orientación de la doctrina más autorizada.
Art. 158		Procedencia del amparo, unicamente cuando las resoluciones o laudos sean contrarios a la letra aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho.		
Art. 10. Ley Organica del Poder Judicial de la Federación	SCJN	El Pleno conocerá de las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, recurso de revisión contra sentencias de amparo relativas a interpretación		
Art 11		Sobre interpretación de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas con la SCJN		

Art. 95		El Instituto de la Judicatura impartirá cursos sobre técnicas de análisis, interpretación y argumentación.		
Art. 130		Responsabilidad de los ministros por fijar interpretación de los preceptos constitucionales		
Art. 107 constitucional		Jurisprudencia	JURISPRUDENCIA, NO ES LEY SINO INTERPRETACIÓN DE LA LEY (6a. época)  JURISPRUDENCIA NO ES ADMISIBLE CALIFICAR SU CONSTITUCIONALIDAD MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO (8a época)	La jurisprudencia no es ley es estricto sentido, sino que constituye la interpretación desde el punto de vista gramatical, lógico e histórico.  No es susceptible de ser decidida su constitucionalidad

## LABORAL

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARAMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 18 Ley federal del Trabajo	Juntas de Conciliación y Arbitraje	En caso de interpretación prevalecerá las mas favorable al trabajador	JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE INTERPRETACIÓN DE LA LEY POR LAS. (5a. época)  INTERPRETACIÓN DE LA LEY LABORAL EN CASO DE DUDA, LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 18 DE LA PROPIA	Las Juntas de Conciliación y arbitraje no son soberanas en la interpretación de la ley.  Las juntas no están facultadas para subsanar a los trabajadores en la integración de sus demandas

LEY, NO FACULTA A LAS  
JUNTAS A INTEGRAR LAS  
DEMANDAS DE LOS  
TRABAJADORES. (7a. época)

### DERECHO MERCANTIL

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 2 Código de Comercio  Art. 1450	Autoridades judiciales  Tribunales Arbitrales	Aplicación supletoria del Código Civil  El Tribunal Arbitral deberá interpretar la parte del laudo que no sea clara		
Art. 2. Ley del Comercio Exterior	Ejecutivo Federal por conducto de la SECOFI	La aplicación e interpretación de la ley corresponde al Ejecutivo por conducto de la SECOFI		
Art. 8 Ley de protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan al derecho internacional	SRE Y SECOFI	En sus competencias, están facultadas para interpretar la ley		
Art. 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	Fungir como órgano de consulta de la SHCP.		
Art. 3. Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones	Ejecutivo Federal por conducto de la SECOFI	La aplicación e interpretación de la ley corresponde al Ejecutivo por conducto de la SECOFI		
Art. 5. Ley de Instituciones de Crédito	Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP	La aplicación e interpretación de la ley corresponde al Ejecutivo por	INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LEY DE. EL ARTICULO 5 QUE	No contraviene el artículo 94 constitucional

		conducto de la SHCP	AUTORIZA LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA DE SUS NORMAS, NO VIOLA LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 94 CONSTITUCIONAL	
Art. 224 Ley de Navegación y Comercio Marítimo		En caso de duda en alguna cláusula, deberá interpretarse en sentido menos favorable de quien la propuso		

### DERECHO PARLAMENTARIO.

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARÁMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 50 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias	Obligación de aplicar e interpretar la ley, reglamentos y usos parlamentarios		
Art. 64	Congreso	Obligación de realizar los mismos trámites de la creación de leyes, para su interpretación, reforma o derogación.		

### DERECHO PENAL.

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARAMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 14 constitucional  Art. 425 del Código Penal	Autoridades judiciales y administrativas	Delito de interpretación de obra sin consentimiento del autor	LEYES PENALES (5a. época)  APLICACIÓN DE LAS LEYES POR ANALOGÍA. (5a. época)  LESIONES, CONSECUENCIA DE LAS>(6a. época)	Las leyes penales si admiten interpretación. Lo prohibido es aplicar leyes por analogía  Las leyes penales permiten la analogía en el procedimiento  La interpretación del capítulo relativo a las lesiones debe ser estricta.

### LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA.

LEGISLACIÓN	ÓRGANO	PARAMETROS	JURISPRUDENCIA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL
Art. 13. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios	Abogado General	Las dudas sobre la interpretación serán resueltas por el abogado general	INTERPRETACIÓN DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, EL ABOGADO GENERAL A TRAVÉS DE UNA DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES QUE AL EFECTO LE CONCEDE EL RECTOR, ADQUIERE ESTA FACULTAD	El Abogado General esta facultado para interpretar la legislación universitaria, al ejercer una facultad delegada por el rector