

CAPÍTULO PRIMERO INTERPRETACIÓN DEL DERECHO E INTERPRETACIÓN ELECTORAL

I. A manera de introducción	1
II. Las transiciones jurídicas	6
1. La primera transición. Del Estado absolutista al Estado de derecho	6
2. La segunda transición. El Estado constitucional de derecho	9
III. Interpretación del derecho ¿Por qué y para qué interpretar al derecho?	15
1. Problemas inherentes al ordenamiento jurídico	15
2. Transformación de la cultura jurídica	18
3. Interpretación del derecho	24
4. Interpretación y aplicación	28
IV. La interpretación electoral.....	30
1. Concepciones del derecho electoral	31
2. Los criterios de interpretación electoral.....	35
3. Otros criterios de interpretación jurídica	51
V. El formalismo como oposición a la interpretación jurídica	53
VI. Los aplicadores de la norma electoral	59
1. Breve evolución del órgano jurisdiccional electoral. Del Tribunal de lo Contencioso Electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	61
2. La nueva estructura del Instituto Federal Electoral.....	73

CAPÍTULO PRIMERO

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 CÁRCOVA, *La opacidad del derecho*

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El derecho es un fenómeno social objeto de interpretación. Cada individuo, conforme a su horizonte hermenéutico,¹ 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

¹ Gadamer, Hans George, *Verdad y método*, 7a. ed., Ediciones Sígueme, Salamanca, 1997.

siglo XX, la interpretación fue una actividad que correspondía al órgano creador de la norma, esto es, al parlamento. Montesquieu y Rousseau 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 infalibilidad de dicho órgano: la escuela de la exégesis. Esta corriente señalaba 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).² 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 François Geny, su intención fue demostrar que la ley era insuficiente para prever todos los casos y que, por consiguiente, el juzgador debía 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 incluyó en las funciones de 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

² Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 33.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 3

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.³

En ese orden de ideas, tomando en consideración la evolución del derecho, resulta extraño los pocos estudios sobre interpretación electoral que encontramos en la dogmática de la materia. Pareciera que la interpretación electoral es un tema que ha escapado de la evolución de las instituciones jurídicas. Presumiblemente, son varias las causas que 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. Con el atraso que vivió la interpretación electoral 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.

³ En ese orden de ideas, Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1997.

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 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 esta 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 sustancial 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 sustancial 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
 $\therefore - (\text{Antinomia} + \text{formalismo}) + \text{argumentación garantista} = \text{Legitimidad.}$

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 5

En donde:

- Violación constitucional: cualquier acto que vulnera los mandatos constitucionales; en el ámbito electoral principalmente la violación de la democracia procedimental y sustancial (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 sustancial: 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.

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 Cofipe? ¿Pueden plantearse directivas de interpretación en materia electoral? Trataré de contestar estas interrogantes.

II. LAS TRANSICIONES JURÍDICAS⁴

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 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 suprasubordinación 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. Caballero⁵ 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 te-

⁴ 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.

⁵ Caballero, José Antonio, "La transición del absolutismo al Estado de derecho", *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, pp. 24-32.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 7

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. Éste 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 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 Rousseau 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 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

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 9

tierra y fortalecer el derecho nacional al limitar el derecho común a un plano supletorio.⁶

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. *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.

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 y 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 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 elites sociales. El derecho se constituía en un instrumento de dominio, y la ley era la expresión jurídica máxima de ese dominio social.

⁶ *Ibidem*, p. 33.

El siglo XIX fue la centuria del Estado de derecho legislativo, en donde una elite 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,⁷ 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,⁸ el Estado de derecho formalista está integrado 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.

El primero de estos elementos se refiere a que el poder debe separarse para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y señala 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, que no son constitutivos del ordenamiento jurídico, 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 se puede observar la repetición de los planteamientos de Zagrebelsky y 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 Legisla-

⁷ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 1997, p. 23.

⁸ Aarnio, Aulis, *Derecho, racionalidad y comunicación social. Ensayos sobre filosofía del derecho*, México, Fontamara, 2000, pp. 38-41.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 11

tivo 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 (la Constitución de Cádiz, 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 se inició una transformación de dicha concepción. González Oropeza⁹ 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; 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 elemento, 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 sectores 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 mucho 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

⁹ González Oropeza, Manuel, “La interpretación jurídica en México”, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998, pp. 238-254.

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.

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.

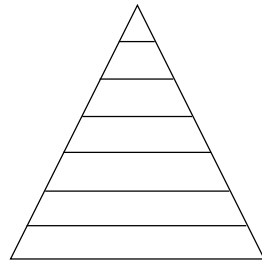
El concepto de Estado de derecho, por su carácter tan ambiguo, provocaba que si un Estado imponía leyes arbitrarias, éstas debían cumplirse. El Estado constitucional de derecho, a diferencia del Estado de derecho —cuyas características se describieron en los párrafos anteriores—, no comparte una visión 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,¹⁰ la presencia de los siguientes elementos lo explica:

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

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1997, p. 87. Ferrajoli menciona el término de estructura normativa del Estado de derecho para explicar este fenómeno del Estado constitucional.

Constitución
Tratados internacionales
Cofipe-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, Bobbio¹¹ establece el cronológico (la norma posterior deroga a la anterior), el jerárquico (la norma superior deroga a la inferior) y el de especialidad (la norma específica deroga a la general).

- d) Por la ilegitimidad jurídica que en alguna medida afecta siempre a los poderes normativos, Legislativo y Judicial, y que es tanto mayor cuanto más amplia pero inefectiva resulta la incorporación limitativa de los deberes a los niveles más altos del ordenamiento.¹²

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 Cofipe, 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 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 se debía a 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 e integración de valores e intereses heterogéneos en las leyes.

¹¹ Bobbio, Norberto, *Contribuciones a la teoría general del derecho*, Madrid, Debate, p. 350.

¹² Ferrajoli, *Derecho y razón*, op. cit., p. 872.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 15

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 Haberle¹³ ha determinado como los dos componentes del Estado constitucional como conquista cultural. Éstos son, primero, la dignidad humana a partir de la cultura de una colectividad, es decir, los derechos humanos vividos bajo la óptica y la experiencia vivencial de cada pueblo y, segundo, 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 tríada mencionada: Zagrebelsky, Ferrajoli y Haberle.

III. INTERPRETACIÓN DEL DERECHO

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ INTERPRETAR AL DERECHO?

1. *Problemas inherentes al ordenamiento jurídico*¹⁴

La pluralidad normativa del propio órgano Legislativo y el rompimiento posterior del monopolio legislativo por parte de otros órganos del Estado,

¹³ Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés, trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001, p. 1.

¹⁴ Los problemas de la interpretación jurídica no terminan con el ordenamiento jurídico. Existen 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.

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 es 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.

Es aquí en donde surge la necesidad de contar con un ordenamiento que resuelva los tres o cuatro tipos de problemas (según la óptica asumida) 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 cuáles 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 Cofipe 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 superioridad 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, Bobbio¹⁵ escribe: “la incompatibilidad entre dos normas es un mal que se debe eliminar, y que, por consiguiente, presu-

¹⁵ Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Bogotá, Themis, 1997, p. 205.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 17

pone una regla de coherencia: en un ordenamiento jurídico no deben existir antinomias” (preceptos de un mismo ordenamiento que encierran una contradicción entre sí).

Tabla 1. *Cuadro de antinomias*

Obligan	Prohíben
	Contrarias
Subcontrarias	Subcontrarias
	Contrarias
Permiso de hacer	Permiso de no hacer

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 deónticos 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 con que la ley no emplea ideas claras en su redacción, lo que obliga a los aplicadores del derecho a construir los signi-

ficados 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, y para hacerlo es menester conocer los instrumentos, esto es, los distintos métodos interpretativos.

En este trabajo, 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.

2. *Transformación de la cultura jurídica*

En los últimos 25 años ha ocurrido 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,¹⁶ ¿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 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 determinados. 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 este trabajo se denominará en lo subse-

¹⁶ Fix-Fierro, Héctor, López Ayllón, Sergio, *Tan cerca, tan lejos, cambio jurídico y Estado de derecho en México, 1970-1999*, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 19

cuenta “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 nueva concepción del derecho. Surge de esta manera el planteamiento principalista: Gustavo Zagrebelsky, italiano, y Robert Alexy, 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 y 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 contrario en la aplicación de la teoría principalista, propia del constitucionalismo moderno, que esgrime como argumento primario la existencia de principios y reglas constitucionales autónomos.

La distinción entre principios y reglas ha sido objeto de estudio de autores de distintas corrientes. Su origen lo encontramos en la regla de reconocimiento de Hart, cuyo pensamiento positivista es de todos conocido. De igual manera lo hallamos en Dworkin,¹⁷ quien hace una crítica a Hart y desarrolla la distinción entre argumentos de principio y argumentos políticos; también Alexy¹⁸ distingue varios tipos de principios, al aplicar la teoría de

¹⁷ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastovino, Planeta De Agostini, España, 1993.

¹⁸ Ver Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1994, así como Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

la acción comunicativa de Habermas al campo del derecho; y, finalmente, nos podemos referir al reciente trabajo de Zagrebelsky,¹⁹ así como a las críticas de Prietosanchiz,²⁰ y Alfonso García Figueroa²¹ al mismo, entre otros muchos autores de la teoría jurídica contemporánea que han desarrollado investigaciones en temas principalistas.

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 cuándo 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 lo siguiente: 1) No se aplican en una forma de 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”,²² en otras palabras, las normas determinan o no el resultado, según si son usadas o no, y 2) los principios no pueden identificarse mediante un

¹⁹ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 1997.

²⁰ Prietosanchiz, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1997.

²¹ García Figueroa, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

²² Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, op. cit., p. 89.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 21

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

Saldaña hace una interpretación de la distinción dworkiniana entre normas y principios: “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 éstos”.²³

Por otra parte, en su teoría también existen 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”.²⁴ 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 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 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 Vega²⁵ menciona:

son aquellos que los legisladores tomen en cuenta para promulgar o no determinada ley, y así cumplir con determinados programas en beneficio de la

²³ Saldaña, Javier, “¿Derechos morales o derechos naturales? Un análisis conceptual desde la teoría jurídica de Ronald Dworkin”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXX, núm. 90, septiembre-diciembre de 1997, p. 1216.

²⁴ *Ibidem*, p. 230.

²⁵ Vega, Juan, “Los principios de Dworkin: un análisis”, *Concordancias*, Cigro, año 3, núm. 5, 1998, p. 180.

sociedad. ...Dworkin empieza a deslindar los campos del poder judicial y del legislativo, agregando que no obstante que una ley haya sido 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 con 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. Verbi-gracia, 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 les 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 del 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.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 23

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”.²⁶

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 lingüístico 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.
5. Las reglas nos proporcionan el criterio de nuestras acciones; señalan cómo se debe, no se 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

²⁶ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, op. cit.*, pp. 109-111.

como Atienza y Manero —nos dice Ródenas—²⁷ 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.²⁸

3. Interpretación del derecho

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*,²⁹ “interpretación” proviene de “interpretar”; que a su vez significa: “1. Explicar o declarar el sentido de una cosa, y principalmente el de textos faltos 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”.

Este uso común del término “interpretación” es el que prevaleció, durante mucho tiempo, en el contexto del jurista mexicano. García Máynez,³⁰ 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*³¹ 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.

²⁷ Rodenas, Ángeles, *Razonamiento judicial y reglas*, México, Fontamara, 2000, p. 37.

²⁸ Para un mayor desarrollo del tema, Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp 1-25.

²⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa Calpe, 1981, p. 761.

³⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 42a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 325-327.

³¹ Tamayo y Salmorán, Rolando, Voz: “Interpretación jurídica”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1995.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 25

Guastini sostiene que existen tradicionalmente tres teorías de la interpretación.³² 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 a la teoría cognoscitiva, cuya idea central es que la interpretación es una actividad de valoración y de decisión, toda vez que las palabras no tienen un significado propio, sino aquel que les 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 infundida por el realismo sociológico. Lo importante es lo que digan los tribunales. En una concepción como la descrita, existe 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 en 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 intérprete 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.

Wròblewsky³³ 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.

³² Guastini, Ricardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, IIJ-UNAM, 2000, capítulo primero.

³³ Wròblewsky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001, p. 52.

En sentido estricto significa que de existir duda sobre una determinada concepción en un caso concreto, la determinación del sentido correcto es la interpretación.

Adrián Rentería³⁴ 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,³⁵ 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: INTERPRETACIÓN DE LA LEY,³⁶ 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 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.

³⁴ Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, México, Fontamara, 2001, pp. 47 y 48.

³⁵ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, IJJ-CNDH, 1996, p. 24.

³⁶ Visible en la p. 1669, t. CXXV, Tesis de la Sala Auxiliar, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 27

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 depende 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 que el derecho se torne opaco, por lo menos para un sector importante de la sociedad. Existe, utilizando la frase de Carlos María Carcova,³⁷ 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 acto de comprensión y comunicación.³⁸ 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.

³⁷ Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1997.

³⁸ Haberle define la interpretación como la actividad encaminada a la comprensión y explicación de una norma. Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, op. cit., p. 150.

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 irrebatibles 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.

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*,³⁹ 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.

³⁹ Gadamer, Hans-George, *Verdad y método*, *op. cit.*, p. 365.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 29

¿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, 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,⁴⁰ es una actividad abierta a toda la sociedad.⁴¹ La tesis del profesor alemán es que la interpretación constitucional ha sido un asunto cerrado a los intérpretes constitucionales jurídicos cuando en realidad corresponde a una actividad social, que entre más plural sea, más abiertos serán sus criterios. Ésta 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.

IV. 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.⁴² 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,⁴³ 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.

⁴⁰ Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, op. cit., p. 150.

⁴¹ 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. Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 6, enero-junio 2002.

⁴² 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 Henríquez, José de Jesús, “Evolución del derecho electoral mexicano”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998, pp. 1064 y ss.

⁴³ Huntington, Samuel, *La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1996, capítulo primero.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 31

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 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 cuando 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.

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,⁴⁴ 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 Berlín Valenzuela,⁴⁵ para quien “el derecho electoral es el conjunto

⁴⁴ Flores García, Fernando, “El derecho electoral mexicano”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, TFE, IFE, IJJ, 1992, p. 638.

⁴⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho electoral. Instrumento normativo de la democracia*, México, Porrúa, 1980, p. 128.

de normas que regulan el procedimiento por medio del 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,⁴⁶ 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,⁴⁷ 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,⁴⁸ quien considera que

el concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: uno amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. En este caso, el derecho electoral es el conjunto de

⁴⁶ Robles Martínez, Reynaldo, “Introducción al derecho electoral”, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, Toluca, núm. 1, octubre de 1996, p. 17.

⁴⁷ Hernández Valle, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, Costa Rica, Juricentro, 1990, pp. 11-12.

⁴⁸ Nohlen, Dieter, “Derecho electoral”, *Diccionario electoral*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), 1989, p. 211.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 33

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 se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación.⁴⁹

Finalmente, Raymundo García García⁵⁰ 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 León Armenta 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, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.⁵¹

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

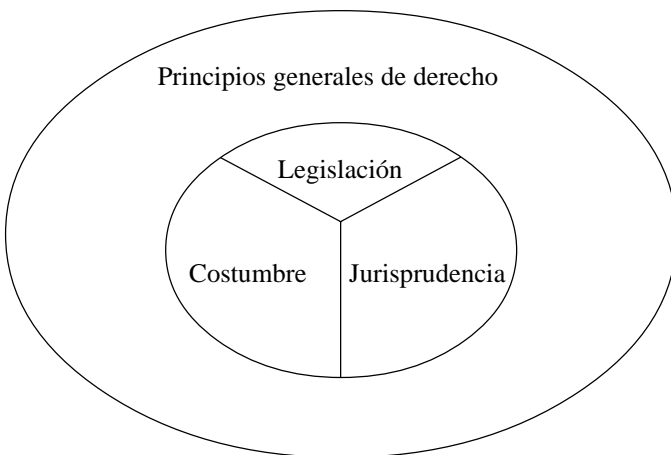
⁴⁹ Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, IJ, 1993, p. 11.

⁵⁰ García García, Raymundo, *Derecho político electoral*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1997, p. 245.

⁵¹ Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho político electoral*, México, Porrúa, 1997, p. 4.

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.⁵² 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.



⁵² El presente esquema es tomado de apuntes del Dr. Flavio Galván Rivera.

2. *Los criterios de interpretación electoral*⁵³

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

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 Cofipe; el segundo se refiere a la resolución de medios de impugnación. Estos artículos no tienen precedente en la legislación electoral mexicana.⁵⁴ 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. Al respecto, Ojesto Martínez Porcayo⁵⁵ ha señalado que la remisión del Cofipe directamente al

⁵³ Una primera versión de este apartado se plasmó en Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos Alán y Nieto Castillo, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000, pp. 106-113.

⁵⁴ Herrera Peña, José y Ramos Espinosa, Ignacio, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (comentado)*, México, Secretaría de Gobernación, 1991, p. 39.

⁵⁵ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, "Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral federal", *Revista Justicia Electoral*, p. 77.

último párrafo del artículo 14 constitucional privilegia el sistema letísitico o gramatical sobre los demás métodos de interpretación. En lo particular, considero que puede entenderse que en la interpretación del Cofipe (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 Cofipe abarca otro tipo de métodos interpretativos y no necesariamente lo restringe.

Para Juan Martínez Veloz,⁵⁶ 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.

En 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 Cofipe. 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 Cofipe, 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

⁵⁶ Martínez Veloz, Juan, *Estudios sobre derecho electoral y derechos humanos*, México, Laguna, 2001, pp. 251-253.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 37

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 aun 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.

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

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.

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.

“CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA

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 debe 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 **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 que no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo o bien porque los vocablos utilizados tie-

nen diversos significados. **El criterio sistemático 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**. Conforme al criterio **funcional**, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, **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. Siendo el factor que tiene mayor relevancia, el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo 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 más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva. Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la p. 739 de la *Memoria del TFE*, tomo II.

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA
ELECTORAL
LIBRO PRIMERO
Del sistema de medios de impugnación
TÍTULO PRIMERO
De las disposiciones generales
CAPÍTULO I
Del ámbito de aplicación y de los
criterios de interpretación

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 39

Artículo 1o.

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.

Artículo 2o.

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.

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO
Del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación
CAPÍTULO IX
Disposiciones especiales
Sección Quinta
De la Jurisprudencia

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.

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 contra-

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

A. *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”.⁵⁷ Éste 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”,⁵⁸ que a la letra dice:

Quando 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.

⁵⁷ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, op. cit., p. 23.

⁵⁸ Visible en la p. 1669, tomo CXXV, Tesis de la Sala Auxiliar, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 41

Tesis conservadora, pues cinco años antes existía otra en este sentido:

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Si se admite que los países de legislación escrita se debaten irremediabilmente 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 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.⁵⁹

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 proibirse 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.

⁵⁹ Tesis de la Primera Sala, Quinta Época, visible en la p. 984, tomo CIV, del *Semanario Judicial de la Federación*.

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”.⁶⁰

El extinto Tribunal Federal Electoral, actualmente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispuso: “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”.⁶¹

Terrazas Salgado señala: “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”.⁶²

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 artícu-

⁶⁰ Tesis visible en la p. 420, tomo III, Segunda Parte-1 del *Semanario Judicial de la Federación*. Tribunales Colegiados de Circuito, tomo III, Segunda Parte-1.

⁶¹ Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la p. 739 de la *Memoria del TFE*, tomo II.

⁶² Terrazas Salgado, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México. Se puede consultar en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 29.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 43

lo 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.⁶³

B. Interpretación sistemática

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 Sánchez⁶⁴ menciona: “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.⁶⁵

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.**

⁶³ 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.

⁶⁴ Terrazas Salgado, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 32-33. Las comillas encierran una cita de Andrade Sánchez, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*, Harla, 1991, p. 225.

⁶⁵ Tesis visible en la p. 44, vol. 34, Parte Sexta, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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.⁶⁶

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 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 Décimo Tercer Circuito. Amparo en revisión 79/93. Esther Romero Ayala. 1 de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Carlos Gregorio Ortiz García.⁶⁷

La interpretación del Tribunal Electoral ha definido a la interpretación sistemática: “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”.⁶⁸

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 McCormick.

C. Interpretación funcional

La interpretación funcional es un método que comprende “todos los factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento del dere-

⁶⁶ Tesis visible en la p. 53, vol. 32, Parte Sexta, *Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época.

⁶⁷ Tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, visible en la p. 446, tomo XII-octubre, *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶⁸ Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la p. 739 de la *Memoria del TFE*, tomo II.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 45

cho que no pertenecen al contexto lingüístico, ni sistemático”.⁶⁹ Terrazas pone como ejemplo los factores de carácter sociopolítico que circundan la materia electoral.

Ojesto, por su parte, citando a Wròblewsky, refiere que la interpretación funcional es relevante en tanto que influye en la voluntad del legislador histórico, o en tanto que constituye un conjunto de factores que realmente determinan el significado de la regla al momento en que se aplica. Por otra parte, menciona que el intérprete debe asumir una de las cuatro reglas contradictorias entre sí para la aplicación del criterio sistemático de interpretación: atribuir a la regla un significado de acuerdo con la finalidad que persigue la institución, atribuir un significado de acuerdo con la intención del legislador histórico, con la del legislador contemporáneo o con los objetivos del intérprete.⁷⁰

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 (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.

⁶⁹ Wròblewsky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas, 1985, p. 45.

⁷⁰ Ojesto, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

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”.⁷¹

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”.⁷²

D. *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.

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:

⁷¹ Tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, visible en la p. 192, tomo VII, abril, *Semanario Judicial de la Federación*.

⁷² Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la p. 739 de la *Memoria del TFE*, tomo II.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 47

hay que reconocer que en el fondo de 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: “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 Terrazas⁷³ menciona: “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. Ésa 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. ¿Cuáles 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

⁷³ Terrazas Salgado, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México. Se puede consultar en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 16.

o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deben llenar”.⁷⁴

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

Como mencionó acertadamente Terrazas Salgado,⁷⁵ la iniciativa no arroja luz alguna sobre el particular. No existe razón —señala Terrazas— 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 Cofipe 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.

⁷⁴ Tesis visible en la p. 2,641, tomo LV, Quinta Época 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”.

⁷⁵ Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 25.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 49

E. *Propuesta doctrinal de redacción del artículo 3o. del Cofipe*

Martínez Veloz menciona en la obra comentada⁷⁶ una propuesta de redacción del artículo 3o. del Cofipe. En ella plantea la adición del artículo en los términos siguientes:

<i>Vigente</i>	<i>Propuesta</i>
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	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

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.
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.

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.
2. De acuerdo con este orden, una norma de grado inferior no podrá contradecir a una de grado superior.
3. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del

⁷⁶ Martínez Veloz, Juan, *Estudios sobre derecho electoral y derechos humanos*, op. cit., pp. 254 y 255.

Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

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. 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.

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.

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 existe 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

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 51

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.

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 Tinoco⁷⁷ 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.⁷⁸ Identifica el sentido de las disposiciones legislativas con el fin al que obedeció la creación de la norma.
- 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.

⁷⁷ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, op. cit., p. 23.

⁷⁸ “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”.

Para Zertuche Muñoz⁷⁹ 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,⁸⁰ 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 operarán factores extrarracionales, las resoluciones responden a prejuicios, intuiciones, emociones, ideologías de los juzgadores.
- 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 con-

⁷⁹ Zertuche Muñoz, Héctor Gerardo, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1990, pp. 15 y ss.

⁸⁰ Vigo, Rodolfo L., *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1993, pp. 205-229.

troversia 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 sólo 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.

V. 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 extrajurídicos. 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 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 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,⁸¹ 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 elite 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 de derecho como instrumento de control, sino por el contrario, de liberalización), en la actualidad se encuentra desvirtuado 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.

⁸¹ Ramírez García, Eduardo, "Lecciones para nuestra actualidad de la Ética del discurso de Habermas", *Revista Cultura y Derecho*, núm. 2, invierno de 2000-2001, p. 75.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 55

Un exponente de la Ilustración: el Barón de La Brède 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. Sólo existían las leyes que la asamblea dictara. Por tanto, la producción jurídica correspondía a un mismo órgano, éste no podía contradecirse y, consecuentemente, la legislación era un conjunto coherente, unificado y pleno.

Manifiestar 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. Bobbio⁸² nos dice, desarrollando el pensamiento de la escuela, que las razones en contra del estatismo 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.

⁸² Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Bogotá, Themis, 1997, pp. 212 y ss.

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.

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, la seguridad jurídica, que se entiende en este caso en forma de mantenimiento o continuidad del *statu 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. c) Positivismo ideológico, por el cual el derecho positivo es justo por el solo hecho de ser derecho.⁸³

⁸³ Bobbio, Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, 5a. ed., México, Fontamara, 1995.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 57

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.⁸⁴

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. McCormick 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

⁸⁴ Cfr. Squella, Agustín, *Positivismo jurídico. Democracia y derechos humanos*, México, Fontamara, 1995, pp. 16 y 17.

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 con el 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 Cárcova⁸⁵ 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 opacidad que incrementa a su vez a la complejidad; sin embargo, es necesario señalar la no fatalidad de la opacidad del derecho, pues aun 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 no es un conjunto de normas articuladas, o por lo menos no es sólo eso; tampoco es justo por su mera positivación; no es pleno ni coherente; no es claro ni ordenado. Se objetará entonces cuál es 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.

⁸⁵ Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1997.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 59

Para Habermas, sólo 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 al interior de una comunidad. La mutación del “yo pienso” al “nosotros argumentamos”, es producto del concepto de racionalidad basada en la comunidad. Esto, evidentemente, se realiza en un plano contrafáctico; sin embargo, como ha señalado Ramírez García,⁸⁶ la aplicación de la ética del discurso habermasiano 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.

VI. 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 cuáles 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 Cofipe establece:

⁸⁶ Ramírez García, Eduardo, “Lecciones para nuestra actualidad de la ética del discurso de Habermas”, *Revista Cultura y Derecho*, México, núm. 2, invierno de 2000-2001, p. 74.

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 la convocatoria para elecciones extraordinarias y la integración del Consejo General 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.⁸⁷

⁸⁷ 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.

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

A. *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 corta la distancia entre los partidos, 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.⁸⁸ 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

⁸⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional*, México, UNAM, 1994, pp. 99-100.

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: “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”.⁸⁹ 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”.⁹⁰

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 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 mejorando”.⁹¹

⁸⁹ Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, p. 71.

⁹⁰ Alcocer, Jorge, “El ciclo de las reformas electorales”, *Diálogo y Debate*, op. cit., p. 101.

⁹¹ Elías Mussi, Edmundo, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, TEPJF, 1997, p. 11.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 63

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

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 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.⁹²

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

Elías 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”.

⁹² *Ibidem*, p. 14.

Flavio Galván⁹³ 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 ex profeso 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.⁹⁴

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 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 expresos. Es significativo que no tuviera 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 contara con esta cualidad.

B. *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 y dejar 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 am-

⁹³ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 84.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 85.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 65

pliación 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 las distintas fuerzas, acompañada de un periodo 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 periodo 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 (artículo 41); el establecimiento de principios rectores para ese organismo, siendo éstos los de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y profesionalismo (artículo 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 (artículos 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 Cofipe, que estableció al Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

Conocía de los recursos de apelación y de inconformidad y tenía atribuciones para sancionar a los partidos políticos. La autocalificación persistía.

El artículo 60 constitucional, que sirvió de marco para expedir el Código, disponía: “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”.

C. *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 Cofipe, 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 en 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”)⁹⁵ y, finalmente, la segunda instancia del Tribunal Federal Electoral.

⁹⁵ Cárdenas 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.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 67

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 *Diario Oficial de la Federación* 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 una sala de segunda instancia, conformada por cuatro miembros de la Judicatura Federal y el magistrado presidente.⁹⁶ Se resolvieron 61,549 recursos en el proceso electoral federal de 1994. No existía un control de constitucionalidad.

D. La reforma de 1994

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) exa-

⁹⁶ 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 Galván Rivera, Cipriano Gómez Lara, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Edmundo Elías Musi.

minar las reformas penales para evitar restricción a derechos humanos; 7) crear una fiscalía para delitos electorales, y 8) convocar a un periodo 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 Civilidad, 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 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.

E. *La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*⁹⁷

Entre las innovaciones de la reforma de 1996 se encuentran: a) el perfeccionamiento de los derechos político-electorales del ciudadano, que desde

⁹⁷ Para un mayor análisis de la reforma de 1996 se recomienda a Woldenberg, José et al., *La reforma de 1996*, México, FCE, 1997, particularmente el texto de Becerra Chávez, Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma de 1996*, México, UNAM, 1998, y Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 69

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 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 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 más representativa (artículo 56 constitucional); h) el régimen del Distrito Federal (artículo 122 constitucional); 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 y fueron 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 Elías Mussi,⁹⁸ 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.

⁹⁸ Elías Mussi, Edmundo, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Estudio teórico-práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, op. cit., México, 1997.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 71

Respecto a la estructura orgánica, Galván Rivera expresa:⁹⁹ “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,¹⁰⁰ a su vez, menciona: “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 Sánchez¹⁰¹ nos dice: “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 Chávez¹⁰² 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, y así introducir una mayor pluralidad en el Tribunal. Entre las principales ventajas del Tribunal Electoral se encuentran:

- 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) Está 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 redundaría en beneficio de la independencia del órgano jurisdiccional electoral.

⁹⁹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 95.

¹⁰⁰ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 145.

¹⁰¹ Andrade Sánchez, *op. cit.*, p. 195.

¹⁰² Becerra Chávez, *op. cit.*, p. 21.

- d) La experiencia de 1997 arroja como dato sintomático la disminución de conflictos poselectorales locales y federales, lo cual es resultado de la acción imparcial tanto del Tribunal como del Instituto, y representa 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.¹⁰³

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

¹⁰³ Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano”, 2a. ed., México, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 12, 1998.

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.

2. *La nueva estructura del Instituto Federal Electoral*

En América Latina existen 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.¹⁰⁴ El sistema diárquico de organización electoral es el que prevalece en el marco electoral mexicano.

El artículo 41 reformado estableció 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 sustituían 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.

¹⁰⁴ Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, *op. cit.*, capítulo primero.

¹⁰⁵ Cansino, *op. cit.*

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: “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”.¹⁰⁵

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 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

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 75

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 ésta 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 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.