
LA CONSTRUCCIÓN JUDICIAL DEL DERECHO ELECTORAL. MATERIALES PARA LA DISCUSIÓN

*Leticia BONIFAZ ALFONZO**
*Mauricio I. DEL TORO HUERTA***

“Lo que cuenta en última instancia, y de lo que todo depende, es la idea del derecho, de la Constitución, del código, de la ley, de la sentencia.”

G. Zagrebelsky
El derecho dúctil

SUMARIO: I. Introducción; II. El valor pragmático del precedente judicial; III. La interpretación constitucional y la Constitución normativa; IV. Reglas y principios en el texto constitucional; V. La operatividad de los principios constitucionales en el Derecho Electoral. El caso de la nulidad abstracta de elección; VI. El caso de la nulidad abstracta. Comentario final.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende esbozar un modelo de estudio del Derecho Electoral a partir de la práctica judicial, con el objeto de identificar aquellas ideas que sirven de base para explicar la operatividad del orden jurídico electoral. Para ello, hemos decidido emplear una

* Ex Directora de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Ex Profesor investigador adscrito a la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

metodología basada en el estudio de caso, misma que permite identificar aquellos precedentes que constituyen piezas clave para comprender el pensamiento judicial en el Derecho Electoral y su importancia en la construcción del mismo.

Más allá del texto constitucional o legal, la interpretación judicial y el desarrollo de la jurisprudencia, aporta las herramientas esenciales para operar la compleja maquinaria jurídica que da sustento a la democracia en nuestro país.

El estudio de precedentes permite también explorar e identificar las ideas-base que los operadores jurídicos utilizan y desarrollan en la aplicación e interpretación de los textos normativos. Tales ideas constituyen los pilares de la construcción judicial del Derecho Electoral.

Identificar esas ideas permite aproximarnos a la ideología que permea la acción judicial.

No cabe duda que la ideología de los jueces influye en el sentido de sus resoluciones y, en particular, en la forma de argumentación e interpretación de los enunciados normativos. Ya Wróblewski hablaba de la ideología de la aplicación judicial del derecho como ese conjunto de postulados y valoraciones que determinan, en un momento dado, cómo debe tomar el juez su decisión. Ejemplo de tal influencia es la famosa polémica suscitada por la concepción progresista de las libertades realizada por la Corte Suprema Norteamericana durante la presidencia del juez Warren, donde es evidente que se tenía una visión del derecho que permitía hacer una interpretación expansiva de los derechos y las libertades civiles en el marco de una función judicial activa.¹

La concepción del orden jurídico que los jueces expresan en sus sentencias nos permite conocer el estado actual de la cuestión e

¹ Cfr. Dorado Porras, Javier, *El debate sobre el control de constitucionalidad en los Estados Unidos. Una polémica sobre la interpretación constitucional*, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1997; John Hart Ely, *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, Colombia, 1997. En particular, en materia electoral véase Cossío, José Ramón, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 22, Instituto Federal Electoral, México, 2002, quien considera que "las funciones que la justicia electoral desempeña en una teoría o en un sistema de gobierno, dependen a final de cuentas, de la concepción que se tenga de la democracia [sea del tipo minimalista o maximalista]".

identificar la mecánica del sistema. De esta forma, las concepciones del derecho, basadas en diferentes posturas ideológicas, determinan la forma en que los jueces se enfrentan al orden jurídico; asimismo, el papel del juez dentro del sistema, al igual que su función interpretativa, también se ven influenciados por el rol que le otorga al juez su ideología. Las añejas discusiones sobre el activismo judicial o la autorrestricción judicial que se mantienen en la actualidad siguen siendo el parámetro del desempeño de los operadores judiciales. Es significativo que grandes teóricos del derecho como Hans Kelsen, Jerzy Wróblewski, Gustavo Zagrebelsky, entre otros, hayan sido jueces, que con su labor teórica marcaron el camino que hoy día recorren quienes realizan tal función, no sólo en sus respectivos países, sino en todo el mundo.

En relación con el derecho constitucional, dado el contexto en el que opera, Zagrebelsky ha expresado que el significado del orden jurídico debe ser construido. El jurista italiano considera que el derecho constitucional “es un conjunto de materiales de construcción, pero el edificio concreto no es obra de la Constitución en cuanto tal, sino de una política constitucional que versa sobre las posibles combinaciones de esos materiales”.² Desde esta perspectiva, dado que el derecho es un fenómeno complejo y que puede contemplarse desde diferentes formas, la metáfora de la construcción del derecho es útil para determinar la concepción general sobre el orden jurídico y sobre la función judicial.

Siguiendo a Manuel Atienza, puede decirse que existen tres enfoques que han tenido y tienen especial influencia en la actualidad para explicar el orden jurídico. El enfoque estructural, que da origen a diversas formas de normativismo jurídico, busca identificar “los componentes del edificio jurídico”, con lo que se llega a las normas o a otros enunciados como los que contienen definiciones o juicios de valor. Desde este punto de vista “podríamos decir que, al igual que la fotografía de un edificio se plasma en un pedazo de papel, el Derecho así contemplado se reduce a una serie de enunciados, es decir, a lenguaje”. Si tal fotografía es de alta calidad se

² Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, 3a. ed., Madrid, 1999, p. 13.

podrán observar tanto las partes del edificio con todo detalle como el edificio en su conjunto, es decir, “cómo se ensamblan unos elementos con otros”. Sin embargo, como destaca Atienza, tal enfoque parece limitado pues no da cuenta de los aspectos dinámicos, de la génesis y el desarrollo del edificio, pues, a lo más, se limitaría a tomar instantáneas en momentos sucesivos que si bien permiten identificar el cambio en las condiciones del inmueble no podrán dar una explicación de dicho cambio y difícilmente podrán verificarse los cambios al interior de la estructura de tal construcción.

El segundo de los enfoques de los que nos habla Manuel Atienza, es aquel que se interesa, en especial, por la funcionalidad del edificio, “esto es, para qué sirven cada uno de sus elementos —qué necesidad social o individual pretende satisfacer— y para qué sirve —qué lugar ocupa— todo el edificio en el conjunto del que forma parte”. Tal enfoque, propio del realismo sociológico, que pretende complementar la visión normativista, tiene por objeto ver al Derecho ya no sólo como lenguaje normativo, sino como realidad social y conducta humana.

Una tercera perspectiva comúnmente reconocida es aquella que pretende concebir al Derecho como un edificio modelo. Quien elige este enfoque —dice Atienza— se sitúa frente al Derecho en general, como el crítico que evalúa una determinada obra de acuerdo con ciertos cánones de carácter estético, técnico, económico, etc. Como el arquitecto que sólo proyecta un edificio pero que es ajeno a toda ejecución práctica de la obra.³

Más allá de las tres perspectivas anteriores, Atienza propone un cuarto enfoque que consiste en considerar al Derecho como una técnica para la solución de determinados problemas prácticos. Se trata de una visión eminentemente instrumental, pragmática y dinámica del Derecho que presupone, utiliza y, en cierto modo, da sentido a las anteriores perspectivas teóricas y que lleva a considerar el Derecho como argumentación. Es la perspectiva del arquitecto que no sólo proyecta el edificio sino que también se ocupa de los problemas de la ejecución de la obra, de la funcionalidad del

³ Esta perspectiva valorativa es la que muchas veces se identifica con la concepción iusnaturalista.

edificio, de su valor estético y de su integración en el ambiente. En definitiva —concluye Atienza— se trata de la perspectiva de quien no se limita a contemplar el edificio desde afuera, sino que participa activamente en su construcción y se siente comprometido con la tarea que desempeña.⁴

Con base en estas ideas, las presentes notas tienen como objeto exponer aquellos criterios adoptados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver diferentes casos sometidos a su consideración, en los que ha interpretado y aplicado reglas y principios constitucionales fundamentales para el desarrollo democrático de los procesos electorales; criterios que constituyen una verdadera construcción judicial del Derecho Electoral y un cuerpo jurisprudencial indispensable para entender la organización, desarrollo y calificación de las elecciones en nuestro país.

De esta forma, se recogen diferentes razonamientos expresados por los Magistrados de la Sala Superior para sustentar diversas resoluciones que, si bien no necesariamente coinciden en cuanto a la cuestión de fondo, sí expresan criterios comunes respecto de determinadas normas constitucionales que constituyen la médula del Derecho Electoral mexicano. En la exposición de los temas no se consideró la fuerza vinculante de los argumentos expuestos en sentido estricto; esto es, no se aborda la discusión en torno a si los argumentos expuestos forman parte, siguiendo la terminología propia del *common law*, de la *ratio decidendi* o del *obiter dictum* de cada sentencia, es su valor persuasivo lo que interesa más allá de su carácter obligatorio. Por ello, se hará mención tanto a tesis de jurisprudencia, como a criterios sostenidos en tesis relevantes e incluso a razonamientos expresados en ejecutorias que, sin ser criterios jurisprudenciales o relevantes, tienen el valor innegable del precedente judicial.

En este trabajo se hará énfasis en tres aspectos a partir del estudio de algunos de los “casos difíciles” que ha resuelto la Sala Superior del Tribunal Electoral. El primero, relativo a los criterios expresados por la Sala respecto del valor de su propias re-

⁴ Cfr. Atienza, Manuel, *Derecho y Argumentación*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1997, pp. 19 y ss.

soluciones como precedentes judiciales.⁵ El segundo es la visión que ha expresado de la estructura normativa de la Constitución a partir de la dicotomía reglas-principios que se ha enraizado fuertemente en el pensamiento jurídico contemporáneo, no sin mediar fuertes luchas argumentativas entre las concepciones tradicionales del positivismo jurídico, propias del Estado de derecho liberal basado en el principio de legalidad, y aquellas que postulan las teorías del Estado constitucional y democrático de derecho. Finalmente, el tercero muestra algunos ejemplos de aplicación de principios que han derivado en una construcción judicial de aspectos que, no se derivan de una interpretación gramatical o literal del texto legal y que constituyen ejemplos sobre la forma en que los jueces crean derecho, sin que esto implique la violación del orden jurídico o el ejercicio abusivo de la discrecionalidad judicial.

II. EL VALOR PRAGMÁTICO DEL PRECEDENTE JUDICIAL

Desde hace varias décadas, el tema del precedente en la práctica judicial ha sido motivo de análisis y estudio, no sólo en los sistemas del *common law* en los que constituye la fuente principal de creación normativa, sino también en los sistemas de tradición románica, también conocidos como de *civil law*. Ya el jurista polaco Jerzy Wróblewski procuró enfatizar la relevancia práctica del precedente en los sistemas de *statutory law*⁶ y hoy día existen esfuerzos serios por construir una teoría general del precedente que, más allá de las distinciones tradicionales entre *ratio decidendi* y *obiter dictum* o entre eficacia vinculante y eficacia persuasiva del prece-

⁵ Es significativo si consideramos que en materia electoral, como en otras materias, además de los criterios de jurisprudencia que resultan obligatorios y de las tesis relevantes, también es factible argumentar con base en precedentes individuales que dada su importancia aunque no se expresen propiamente en tesis resultan de gran utilidad práctica.

⁶ Cfr. Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Fontamara, México, 2001, pp. 295 y ss. Véase también sobre este tema: Magaloni, Ana Laura, "El juez norteamericano ante la ley. Las técnicas de la interpretación del *statute law*, en *Isonomía*. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 6, abril, ITAM-Fontamara, México, 1997.

dente, procuran distinguir las distintas dimensiones del precedente con base en la práctica judicial.⁷

En nuestro país, por diversas razones, el tema del precedente judicial se ha restringido al estudio de la jurisprudencia considerada como obligatoria ya sea por reiteración o por contradicción de criterios. Sin embargo, los propios tribunales han considerado la temática del precedente y han expresado su importancia en la resolución de controversias en las que resulta aplicable.

En diferentes momentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a la función pragmática del precedente. Así, en su sexta época, la Primera Sala consideró que “el precedente jurídico que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando no haya formado jurisprudencia, debe ser tomado en consideración por las autoridades del país, no porque legalmente les sea obligatorio, sino por constituir una opinión sobre la interpretación o aplicación de la ley, opinión que merece respetabilidad, dada la autoridad del órgano de que proviene”.⁸

El pleno del alto tribunal, en su sexta época, sostuvo, en tesis de jurisprudencia, que los jueces de distrito “no violan el artículo 193 de la Ley de Amparo al invocar una ejecutoria aislada de las Salas de este Alto Tribunal, no obstante que no constituyen una jurisprudencia obligatoria, pues lo que establece dicho precepto legal es que los propios jueces federales deben obedecer la jurisprudencia obligatoria de este alto Tribunal, pero no les prohíbe que orienten su criterio con los precedentes de esta propia Corte, ya que es práctica generalmente reconocida la de que los tribunales inferiores adecuen su criterio al de mayor jerarquía.”⁹

⁷ Por ejemplo, Michele Taruffo ha distinguido cuatro dimensiones del precedente: a) la dimensión institucional; b) la dimensión objetiva, c) la dimensión estructural, y d) la dimensión de la eficacia. Cfr. Taruffo, Michele, “Dimensioni del Precedente Giudiziario”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Anno XLVIII, N. 2, Giugno, 1994, Milano, Italia y “Precedente ed Esempio Nella Decisione Giudiziaria”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Anno XLVIII, N° 1, Marzo, 1994, Milano, Italia.

⁸ Tesis: PRECEDENTES DE LA SUPREMA CORTE, RESPETABILIDAD DE. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte, CV, Sexta Época, p. 83.

⁹ Tesis: EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE, APLICADAS POR LOS JUECES DE DISTRITO. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXXIX, primera parte, sexta época, p. 20.

En su séptima época, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia consideró que las tesis sustentadas por la Sala que no constituyen jurisprudencia no entrañan obligatoriedad, sin embargo, “bien pueden servir de legal sustentación a las sentencias de tribunales inferiores, al no existir precepto legal alguno que impida a los jueces que orienten su criterio con los precedentes de esta Suprema Corte, además de que es un principio generalmente reconocido el que los tribunales inferiores adecuen su criterio al de los de mayor jerarquía”.¹⁰

En materia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció respecto del valor del precedente judicial en el incidente de incumplimiento de la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-050/2001 promovido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En este asunto, conocido en la jerga periodística como el de *los Amigos de Fox*. La importancia del precedente es significativa por la relevancia jurídica y política de la resolución que consideró al Instituto Federal Electoral como autoridad hacendaria, en tanto ejerza funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con facultades para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información razonablemente necesaria para cumplir tal función, sin que le sea aplicable el denominado secreto bancario.

Como es sabido, el recurso de apelación SUP-RAP-050/2001 fue promovido por el Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral contra actos relativos a las investigaciones realizadas por el Instituto sobre el origen y aplicación del financiamiento de la Coalición Alianza por el Cambio correspondiente al proceso electoral del año dos mil. En su sentencia, la Sala consideró, entre otras cosas, que el Instituto Federal Electoral al llevar a cabo, a través de sus autoridades legalmente autorizadas, el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, e instruir y resolver los procedimientos establecidos para ello, tiene la calidad de autoridad hacendaria con fines fiscales y, por tanto, tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, por conducto

¹⁰ Tesis: TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA QUE NO HAN INTEGRADO JURISPRUDENCIA. TIENEN FUERZA JURÍDICA PARA NORMAR EL CRITERIO DE TRIBUNALES INFERIORES, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 139-144, tercera parte, séptima época, p. 141.

de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información necesaria para cumplir tal función fiscalizadora sin que le sean oponibles los denominados secretos bancario y fiduciario. Por ello, la Sala ordenó reabrir el procedimiento de queja contra la Coalición Alianza por el Cambio, en el entendido de que, no siéndole aplicable al Instituto el secreto bancario, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debe entregar la información solicitada.

Así las cosas, el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral solicitó a la Comisión, en acatamiento a la sentencia del Tribunal, no sólo información relativa a los partidos que integraron la Coalición Alianza por el Cambio, lo que fue objeto del recurso de apelación, sino también sobre recursos relacionados con el Partido Revolucionario Institucional en atención de la queja interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática por supuestos ilícitos atribuibles al PRI (caso que se conoce como *Pemexgate*) lo que implicaba cuestiones no planteadas en el recurso de apelación original. Ante esta situación, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores negó la información respectiva por considerar que era ajena a la materia de la sentencia del recurso de apelación. Ante la negativa, el mencionado Consejo General interpuso incidente de incumplimiento de sentencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral declaró improcedente el incidente en virtud de que no existía relación entre la materia del recurso de apelación principal (referido a la investigación de la Coalición Alianza por el Cambio) y la materia del incidente (investigación a los recursos del PRI); sin embargo, consideró oportuno mencionar el valor del precedente judicial principalmente respecto de la calidad de autoridad hacendaria del Instituto Federal Electoral al ejercer funciones de fiscalización de los partidos políticos y, por tanto, a la no aplicación del secreto bancario en la tramitación de información solicitada por dicho Instituto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En particular, sobre la cuestión del precedente consideró que “en muchas sentencias se realizan consideraciones sobre interpretación de las disposiciones cuyo sentido es necesario dilucidar en abstracto, a fin de dejar sentadas las premisas jurídicas necesarias para resolver la controversia o cuestión sometida a la potestad jurisdiccional”. En dicha labor hermenéutica —señaló la Sala— no se toman en cuenta las características singulares del caso concreto que debe resolver-

se, sino que se busca dilucidar el alcance de las disposiciones jurídicas por sí mismas, independientemente de los hechos específicos en que se requiera su aplicación presente o futura; tal labor interpretativa no tiene el propósito de asignar a la norma un significado transitorio que sólo sirva para resolver determinado caso en concreto, sino que el juzgador tiene la intención de encontrar el sentido y alcance del enunciado normativo con grado de universalidad.

Esas interpretaciones genéricas y abiertas —como dijo la Sala— tienen como finalidad dejar sentado un precedente, sobre el sentido y alcance que le corresponde por sí a la disposición interpretada, con el propósito de que no sólo sirvan de fundamento para resolver el caso concreto, sino de orientación y guía ilustrada y sustentada respecto a todo asunto en que, para emitir una decisión administrativa, dictar una sentencia, resolver un recurso, o culminar cualquiera otra instancia, sea necesaria la aplicación de la norma interpretada.

“Esas interpretaciones abiertas sobre disposiciones constitucionales o leyes secundarias que realizan órganos jurisdiccionales competentes y terminales, en la parte considerativa de sus sentencias, han servido de base para la creación de la doctrina judicial o doctrina del precedente judicial, conforme a la cual, los criterios emanados de dichos órganos jurisdiccionales, han arraigado fuertemente en la conciencia de autoridades, y gobernados, expertos y no expertos en derecho, como factor principal de referencia y seguimiento necesario en las aplicaciones subsecuentes de la ley, en aras de privilegiar los valores de la igualdad de los gobernados ante la ley, la seguridad jurídica y la paz social, inherentes a todo Estado constitucional y democrático de Derecho, y esto se debe a que dichos criterios suelen estar respaldados en estudios o investigaciones pertinentes y con sujeción a razonamientos lógico-jurídicos, sólidos y racionalmente aceptables, y en consecuencia repercuten cotidianamente de manera decisiva en la elección y toma de decisiones de otros operadores del derecho, sean órganos jurisdiccionales o entidades administrativas, en tanto que, generalmente se difunden y comentan en diferentes ámbitos, como en el de la administración pública, en el académico, e incluso en el relativo al ejercicio de determinada profesión.”

Por ello, se consideró que aquellos criterios que proceden de órganos jurisdiccionales terminales y, por ende, se encuentran en una posición jerárquica superior a la de los demás operadores jurídicos que la invocan no sólo producen estimaciones jurídicas que, en determinadas circunstancias y condiciones legales, se hallan en el

camino de llegar a integrar jurisprudencia, la cual ya no sólo orientaría a dichos operadores en la toma de decisiones, sino que, en su caso, los podría vincular a su aplicación forzosa.

En este sentido, la resolución que se comenta precisa que, al ser el Tribunal Electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, por ende, sus resoluciones definitivas e inatacables, “las consideraciones abstractas que realiza sobre interpretación de leyes en sus resoluciones, tienen aplicación inmediata, directa e inexcusable en el caso concreto, pero constituyen precedentes revestidos de la importancia analizada.” Por lo que “ante la posibilidad de no ceñirse al criterio de interpretación que de manera abstracta y general se ha plasmado en el precedente, el operador jurídico debe ponderar no sólo las consecuencias que dicho proceder puede irrogarle, sino también tener en cuenta que con su disidencia podría trastocar la seguridad jurídica que debe imperar en todo estado constitucional democrático de derecho, por encima de cualquier estimación personal”.

Sin embargo, se consideró que el apartamiento de lo resuelto en el precedente por otros operadores jurídicos, “podría reputarse respetable si se llegara a apoyar en razonamientos lógico-jurídicos de consideración, que revelen que el disenso interpretativo de la correspondiente disposición, es producto de una reflexión seria y profunda, sustentada en su convicción, que esos razonamientos guarden cierta congruencia lógica y entendible, y no sólo revelen decisiones frívolas, subjetivas, dogmáticas e inexplicables, propiciatorias de incertidumbre e inseguridad jurídica”.

De esta forma, en la resolución se distingue, por un lado, la cosa juzgada cuyos efectos, consecuencias y obligaciones derivadas de una resolución jurisdiccional definitiva y firme, sólo operan de manera concreta, específica e individual sobre lo que fue materia de la decisión, en particular, sobre los sujetos que quedaron vinculados en el proceso, sobre las pretensiones acogidas y respecto de las causas o hechos que fueron objeto de la resolución. Por otro lado, en una resolución se establecen consideraciones relativas a la interpretación de leyes o de situaciones genéricas o abstractas que, en la medida en que no resulten obligatorias para otros operadores

del derecho o autoridades administrativas, “sí pueden resultar aptas y útiles para orientar sus decisiones en casos similares, por la fuerza del precedente”.¹¹

III. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCIÓN NORMATIVA

Se considera importante apuntar algunas ideas básicas sobre la interpretación constitucional y sobre la noción de “Constitución normativa”.¹² En la actualidad, la interpretación constitucional juega un papel fundamental en la configuración del sistema jurídico estatal. La Constitución es vista, ya no como una proclama política propia de la concepción liberal del siglo XIX, sino como el instrumento normativo pleno de mayor jerarquía dentro del sistema jurídico. Desde esta perspectiva, propia del constitucionalismo contemporáneo, sus enunciados establecen, explícita o implícitamente, principios y pautas normativas obligatorias para los operadores políticos que dada su jerarquía vinculan a todos los poderes públicos. Este cambio fundamental en la concepción del orden jurídico que derivó en la denominada constitucionalización del derecho, implicó también el cambio en la concepción del ejercicio del poder público, situando al poder judicial al centro del debate en torno al control de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes.¹³

¹¹ Véase, recurso de apelación SUP-RAP-050/2001. Incidente de incumplimiento de sentencia. Incidentista: Consejo General del Instituto Federal Electoral, 24 de junio de 2002, pp. 16 y ss.

¹² Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, 3er. Ed, Civitas, Madrid, España, 1991; Mora-Donatto, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, UNAM, México, 2002.

¹³ Sobre este tema, véase, entre otros: Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 2001; Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Editorial Trotta, Madrid, España, 1994; Favoreau, Louis, *Legalidad y constitucionalidad. La constitucionalización del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, No. 59, Colombia, 2000; Zagrebelsky, *El derecho dúctil, op. cit.*; Ely, *Democracia y desconfianza, op. cit.*

Este proceso de constitucionalización del derecho que deriva en la concepción normativa de la Constitución requiere, entre otras cosas, un diseño constitucional que incorpore órganos facultados con poderes de control de la constitucionalidad. Así, los tribunales constitucionales, como tales mecanismos de garantía de los derechos y principios básicos del orden jurídico, adquieren un papel determinante en la configuración del orden legal, pues muchas veces son ellos los que en definitiva establecen los rangos interpretativos y los alcances de los enunciados normativos previstos en el texto constitucional. Por ello la doctrina que se genera en las resoluciones de los tribunales, más allá de su valor específico al caso concreto, tiene un valor genérico, universal, determinante para operar el sistema jurídico.

El desarrollo jurisprudencial del derecho que realizan los tribunales constitucionales al aplicar e interpretar la Constitución, es una verdadera construcción judicial del derecho, en ocasiones independiente de criterios preestablecidos por el legislador. De forma tal que la concreción de un derecho puede ser, de acuerdo con el modelo argumentativo empleado, más amplia o más restrictiva del sentido gramatical del enunciado. De ahí la importancia de los estudios de caso, que nos permiten identificar, no sólo los criterios de interpretación, sino también las razones ideológicas de la decisión, en tanto establecen el sentido del modelo constitucional que considera el tribunal debe prevalecer.

En nuestro país, el Tribunal Electoral, como máxima autoridad en la materia, salvo los casos previstos como facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerce el control de constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales federales y locales y, por tanto, ejerce atribuciones de tribunal constitucional en materia electoral. Siendo esta materia parte medular de la estructura de poder estatal, en tanto establece el sistema electoral, el sistema de partidos, la forma de gobierno y el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el Tribunal Electoral se convierte en un actor principal en la construcción del orden jurídico nacional, a través de la interpretación constitucional, lo que le da a sus resoluciones una importancia teórica y práctica fundamental.

Respecto del valor normativo de la Constitución, la Sala Superior en la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-013/2002, al analizar los postulados constitucionales que desarrollan y garantizan el carácter de república representativa y democrática en nuestro país, señaló que el principio de soberanía popular consagrado en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, en particular y en general el contenido de estos postulados “no es una mera declaración retórica de determinadas opciones políticas a cargo del Estado mexicano; por el contrario, al tenor de lo instituido en el diverso 133 de la propia Carta Magna, cuenta con pleno valor normativo, al tener el carácter de Ley Suprema de toda la Unión”.

Por ello, continúa la Sala Superior, la “formulación abstracta de reconocimiento consistente en que el poder radica en última instancia en el pueblo y se institucionaliza para su beneficio, por virtud del cual el Estado mexicano merece el calificativo de democrático, reviste el carácter de columna vertebral de todo el sistema constitucional, principio estructural que se encuentra desarrollado a lo largo de todo el articulado y que, además, impregna todo el texto constitucional y el resto del ordenamiento jurídico, el cual debe ser interpretado a la luz de estas declaraciones y de los valores que propugna, establecidos como ideales que una comunidad decide proponerse como los máximos objetivos de su ordenamiento jurídico, valores que si bien no se encuentran necesariamente explicitados como tales, su existencia resulta evidente del propio articulado, por lo que no pueden ser desconocidos”.

“Con las disposiciones referidas, entre otras, es posible constatar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos articula una serie de elementos que desarrollan y garantizan su carácter de República representativa y democrática, al plasmar en su articulado los principios fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que unos comicios se consideren producto del ejercicio popular de la soberanía, y que al estar elevados a rango constitucional tiene un carácter imperativo, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables, sin que para prevalecer tengan que ser contemplados, detallados o desarrollados por las constituciones locales, el estatuto de gobierno del Distrito Federal o las leyes electorales correspondientes, porque lo importante es que tales princi-

pios se encuentran sostenidos en la Carta Magna, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles, al tenor del artículo 133 del mismo ordenamiento.”¹⁴

Resulta evidente, a la luz de las anteriores consideraciones, que el Tribunal Electoral, como máxima autoridad en la materia y en su carácter de tribunal constitucional especializado, al aplicar, interpretar e integrar el Derecho Electoral lo hace desde una concepción normativa de la Constitución que la convierte en referente inmediato y parámetro principal del sistema constitucional electoral.

IV. REGLAS Y PRINCIPIOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

En su carácter de tribunal constitucional, el Tribunal Electoral ha estudiado no sólo el carácter normativo de la Constitución sino también la estructura propia del orden jurídico. En la sentencia de fondo del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-118/2002, relativo a la convocatoria expedida por el Gobierno del Distrito Federal al plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y Periférico, que ya había sido impugnada ante el tribunal electoral local, la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior consideraron necesario, al analizar la procedibilidad del juicio, pronunciarse respecto de si, conforme al principio constitucional de que los actos electorales trascendentes deben estar sujetos a control de constitucionalidad (artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal) los procesos plebiscitarios podrían ser materia del juicio de revisión constitucional aunque no existiera una norma que se refiriera expresamente a tal supuesto. Lo anterior hacía necesario definir el alcance del principio constitucional frente a la ausencia de una regla, propiamente hablando, que regulara tal supuesto.

Para ello, siguiendo el modelo del pensamiento jurídico contemporáneo que considera al Derecho como un sistema basado en la

¹⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-013/2002, Sentencia de 5 de junio de 2002, p. 56-60.

dicotomía reglas-principios,¹⁵ la Sala Superior expresó: “que la Constitución no es en rigor una norma, sino más bien un conjunto de principios y normas. Sin embargo, comúnmente se le designa como norma superior para hacer referencia a una de sus importantes características, consistente en su supremacía respecto de todas las normas restantes”.

“La Constitución como cuerpo normativo se nutre de enunciados escritos, en que constan principios fundamentales del sistema jurídico mexicano, en algunos casos identificados expresa y directamente, y en otros como elementos informadores de las instituciones, y por otro lado contiene reglas, con las cuales se desarrollan o acogen ciertos principios y se asegura directa y específicamente algún valor.

Esta característica es propia de toda constitución democrática contemporánea, en la que se pretende regular la organización del Estado y el estatus fundamental de los ciudadanos, mediante el establecimiento de líneas vertebrales del orden social, así como de directrices de todas las ramas del derecho.”

Al identificar la diferencia entre reglas y principios, la Sala Superior enfatizó en que “los principios se configuran en forma abierta, en tanto que las reglas lo hacen en forma un tanto acotada y específica, al determinar concretamente ciertas consecuencias de una determinada hipótesis que se actualiza con hechos concretos.” De esta forma consideró, siguiendo a la doctrina generalmente aceptada, que algunas de las principales acepciones de los principios, se refieren a que: a) son normas que expresan y tutelan los valores superiores de un orden jurídico, y b) son directrices o normas programáticas, que estipulan la obligación de perseguir determinados fines.¹⁶

¹⁵ Cfr. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Planeta-Agostini, España, 1993; Hart, *Postscriptum al Concepto del Derecho*, traducción de Rolando Tamayo y Salmerán, UNAM-III, México, 2000; Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993; Atianza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, España, 1996; Prieto Sanchís, Luis, *Ley, principios, derechos*, Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, No. 7, Universidad Carlos III de Madrid, Dykson, 1998. Para una revisión de la aplicación de este modelo en materia electoral en nuestro país véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “Principios y reglas en el Derecho Electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo, en *Elecciones y justicia en España y México. Memoria del II Curso de formación judicial electoral*, TEPIJF, México, 2002, pp. 179 y ss.

¹⁶ Al respecto véase Atianza y Ruiz Manero, *Las Piezas del Derecho*, op. cit., pp. 5 y ss.

En consecuencia, la mayoría estimó que los principios jurídicos “son un tipo de pauta, en la que no se define una hipótesis particular y que no cuenta con supuestos de hecho concretos, como sucede, por ejemplo, con el principio de irretroactividad en la aplicación de los preceptos, la igualdad de los gobernados ante la ley o la prohibición de la discriminación, los cuales se desprenden como una meta a alcanzar, y como límites para el resto de la normatividad y de los actos de las autoridades” y que para la aplicación armónica de las reglas y principios contenidos en la Constitución, “debe tenerse en cuenta que, en su calidad de enunciados jurídicos, tanto los principios como las reglas presentan un doble aspecto: uno directivo, denominado de guía de conducta, y otro valorativo o de valoración de la conducta”.

Por cuanto hace al aspecto valorativo —continúa la Sala— éste se refiere a ciertos estados de cosas que el derecho reconoce como valiosos y que, en consecuencia, merecen ser protegidos, tales como: la vida, la libertad, la dignidad, la democracia, la soberanía, etcétera. Al respecto tanto los principios como las reglas están orientados a hacer efectiva esa protección. “Sin embargo, la diferencia existente entre los principios y las reglas para hacer efectivos esos valores, radica en que las reglas son una modalidad concreta y específica de protección de ciertos valores, en tanto que a través de los principios se establecen directrices o postulados rectores de todo el sistema jurídico.”

Finalmente, para justificar la supremacía de los principios constitucionales respecto de ciertas reglas, la mayoría de los magistrados concluyen que “los principios son rectores de las reglas positivas que configuran los sistemas jurídicos, pues al expresar los valores superiores de todo orden normativo, se constituyen en directrices que dichas reglas deben considerar en las hipótesis concretas positivizadas”.¹⁷

¹⁷ Cfr. Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, sentencia de treinta de agosto de 2002, pp. 12-15. Cabe precisar que la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-118/2202 fue aprobada, por lo que hace a la procedibilidad del juicio, por mayoría de cuatro votos, ausente la Magistrada Alfonsina B. Navarro y con el voto en contra de los Magistrados José de Jesús Orozco y José Luis de la Peza. Sin embargo, no se desprende del voto particular de los magistrados oposición respecto del criterio transcrito respecto de la distinción entre reglas y principios aunque sí del análisis expresado por la mayoría respecto de la procedibilidad del juicio, lo que se manifiesta en los párrafos

V. LA OPERATIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO ELECTORAL. EL CASO DE LA NULIDAD ABSTRACTA DE ELECCIÓN

De acuerdo con el modelo descrito sobre el carácter normativo de la Constitución y, en particular, sobre su estructura basada en reglas y principios, a continuación se exponen las consideraciones de la Sala Superior respecto al fundamento constitucional de los principios que rigen los procesos electorales y que sustentan la constitucionalidad y legitimidad del sistema democrático en nues-

siguientes: “[...] Es de capital importancia destacar que, en oposición a lo sustentado por la mayoría, en el presente caso no se actualiza en el plano constitucional un conflicto entre un “principio” y una “regla” que se resolvería automáticamente en favor del principio; más precisamente, no es el caso que exista una colisión entre el principio democrático derivado del artículo 40, en relación con lo dispuesto en los artículos 3º, inciso a), 25, 26 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las “reglas” que delimitan la competencia constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación previstas en el artículo 99, párrafo cuarto (específicamente su fracción IV), del propio ordenamiento, conflicto que supuestamente se resolvería en favor del referido principio democrático, y que permitiría dilucidar la cuestión (interpretativa) acerca de si existe la posibilidad jurídica de examinar la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado mediante el juicio de revisión constitucional electoral o algún otro de los distintos medios impugnativos previstos en el artículo 99 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [...] En la especie, no existe realmente un conflicto entre un principio y una regla que pudiese resolverse con arreglo a una norma de conflicto que confiera preeminencia al principio sin más sino una tensión entre dos principios constitucionales: El principio democrático y el principio de legalidad. Ello es así, toda vez que las normas por las cuales se establece la competencia constitucional de este órgano jurisdiccional federal (básicamente las contenidas en el citado artículo 99 constitucional) tiene como su principio fundante o justificador al principio de legalidad. Ciertamente, debe arribarse a dicha conclusión porque todo conflicto aparente entre un principio y una regla puede reconducirse, en principio, a un “conflicto” entre un principio y el principio subyacente a la regla en cuestión [...] Acorde con lo razonado, el aparente conflicto entre el principio democrático y las reglas constitucionales que delimitan la competencia de este tribunal involucra en realidad un concurso entre dos principios de la misma jerarquía normativa: El principio democrático y el principio de legalidad. Por tanto, no cabe aplicar la norma de conflicto *lex superior*, en todo caso, si esto es así, la cuestión que debe plantearse no es cuál principio tiene precedencia sobre el otro sino cómo optimizar ambos principios, a la luz de una interpretación sistemática y funcional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [...]” Cfr. Voto particular a la sentencia, pp. 264, 266, 267. Para una revisión sobre este tema véase Orozco Henríquez, “Principios y reglas en el Derecho Electoral mexicano...”, *op. cit.*

tro país. Las notas están basadas en las sentencias dictadas en los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000 y su acumulado, y SUP-JRC-120/2001, relativos a la elección de gobernador en los estados de Tabasco y Yucatán, respectivamente, en los que solicitó la nulidad de la elección. Los casos son de gran relevancia no sólo por la trascendencia jurídico-política que, en su momento, generaron, sino por el desarrollo interpretativo de los principios electorales fundamentales que, si bien en ocasiones se enuncian explícitamente en el texto constitucional y legal, no siempre se identifican sus alcances y limitaciones, dejando de alguna manera al Tribunal Electoral tan delicada y fascinante tarea.

Las impugnaciones relativas a la elección de gobernador en los estados de Tabasco y Yucatán comparten la cuestión relativa a la denominada “causal abstracta de nulidad de elección”. Término creado por los propios magistrados del Tribunal en contraposición a aquellas causas específicas de nulidad, expresa y puntualmente previstas en la legislación electoral. A grandes rasgos, la cuestión planteaba el problema de determinar si, de conformidad con la legislación local respectiva, era posible jurídicamente anular la elección de gobernador aunque tal hipótesis de nulidad no estuviera expresamente prevista en el texto constitucional o legal de la entidad, o dicho de otra forma, si del texto constitucional tanto federal como local y de la legislación estatal podía derivarse un supuesto de nulidad de elección de gobernador con base en determinados hechos que no configurasen alguna de las causales de nulidad previstas en la legislación. Para ello, era necesario determinar si ciertas conductas que en principio no estuvieran expresamente señaladas como causales de nulidad de elección (ya fuera porque fueran diferentes a las previstas en otras causales o porque se realizaran en un momento distinto a la jornada electoral) pudieran constituir violaciones que, por su gravedad, vulneraran aquellos principios fundamentales sin los cuales no podría considerarse un proceso electoral como producto del ejercicio efectivo de la soberanía popular y, por lo tanto, la autoridad facultada para la calificación de la elección podría, en tales supuestos y en ejercicio de tal atribución legal, declarar su nulidad.

De esta forma, era imperativo considerar aquellos principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, ya sea implícita o explícitamente, que son esenciales en toda elección democrática.¹⁸ En consecuencia, de un análisis sistemático de los artículos 39, 40, 41, 49, 99, 115, 116 y 133 de la Constitución Federal, la Sala Superior identificó los siguientes principios cuyo respeto garantiza que una elección se considere producto del ejercicio efectivo de la soberanía popular:

- a) Las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas;
- b) El sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo;
- c) En el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad;
- d) La organización de las elecciones debe hacerse a través de un organismo público y autónomo;
- e) La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios rectores del proceso electoral;
- f) En el proceso electoral deben estar establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, y
- g) En los procesos electorales debe haber un sistema de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

La Sala Superior sostuvo que estos principios electorales, previstos de manera explícita en la Constitución y en la ley, deben ser observados en todo proceso electoral, tanto federal como local, para que tales comicios puedan ser calificados como democráticos.¹⁹ Ta-

¹⁸ Los principios-regla en el derecho pueden ser clasificados, de acuerdo con el esquema de Wróblewski, en principios explícitos, principios implícitos y principios extrasistémicos. Los principios explícitos o positivos son aquellas normas explícitamente promulgadas en una disposición o enunciado, o normas construidas con elementos pertenecientes a varias disposiciones, pero que son consideradas más importantes que las demás. Los principios implícitos de derecho son las premisas o consecuencias de normas identificadas a través de una inducción en el primer caso y de una deducción en el segundo. Los principios extrasistémicos de derecho son principios externos al sistema jurídico, que provienen básicamente o del derecho comparado o de reglas sociales aceptadas por la práctica judicial (moral, costumbre...). Cfr. Wróblewski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, op. cit., pp. 203 y ss., y Ezquiaga, Francisco Javier, "Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional" en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, ITAM-Fontamara, Número 1, octubre, 1994, p. 85.

¹⁹ Cfr. Tesis relevante: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política

les criterios judiciales nos permiten hablar de la existencia de determinados principios sustantivos del derecho electoral. Principios que constituyen, desde nuestra perspectiva, el núcleo duro de todo régimen democrático y encuentran su expresión en normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías consagradas en la Constitución, en la ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que si bien en un primer momento se encuentran explícitamente enunciados en los textos normativos no necesariamente están desarrollados, lo que significa que sólo a través de su interpretación judicial es posible definir su alcance y sentido.

En este sentido, respecto de las elecciones libres, auténticas y periódicas como base del régimen democrático la Sala Superior adelantó determinados criterios que desarrollan el texto constitucional al señalar que “las elecciones libres se dan cuando se ejerce la facultad natural del sufragante de dirigir su pensamiento o su con-

de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las Constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados. Sala Superior. S3EL 010/2001.

ducta según los dictados de la razón y de su propia voluntad sin influencia del exterior; sin embargo, para apreciar si se ha respetado la libertad en la emisión del sufragio, no basta con examinar el hecho aislado referente a si, en el momento de votar, el acto fue producto de una decisión libre, es decir, de una libertad no coaccionada, sino que para considerar que el derecho al sufragio se ha ejercido con libertad, es necesario establecer, si en la elección han existido otra serie de libertades, sin cuya consecuencia no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre, por ejemplo, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de libre desarrollo de la campaña electoral, etcétera”.

De la misma forma, la Sala Superior consideró que “la autenticidad de las elecciones se relaciona con el hecho de que la voluntad de los votantes se refleje de manera cierta y positiva en el resultado de los comicios y que lo periódico de los sufragios es que éstos se repitan con frecuencia a intervalos determinados en la propia ley electoral local, para lograr la renovación oportuna de los poderes.” Asimismo, la Sala Superior consideró que la universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto, lo que garantiza a su vez el principio de no discriminación del sufragio.²⁰

Por su parte, la libertad de sufragio, “cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas, se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. La fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector, porque destruyen la naturaleza del sufragio”. Además, ha dicho el Tribunal, “en el terreno político, el elector debe quedar libre de ciertas formas explícitas de coacción: las libertades elementales consisten en que su voto no se vea influido por intimidación ni soborno, es decir, que no reciba castigo ni recompensa por su voto individual, aparte de las consecuencias públicas, que emita su voto con pleno conocimiento de las propuestas políticas a partir de una equitativa posibilidad de difusión de las propuestas de los partidos políticos”.

Por cuanto hace al secreto del sufragio, éste “constituye una exigencia fundamental de la libertad del ciudadano-electoral, para

²⁰ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-120/2001, sentencia de 24 de julio de 2001, p. 300.

votar de manera reservada, a fin de que en el momento de la elección quede asentada su expresión de voluntad y merezca efectos jurídicos”.²¹

El sufragio libre adquiere a la luz de las sentencias del Tribunal Electoral no sólo un valor retórico-discursivo sino también un valor normativo. La libertad de los votantes “es un elemento esencial del acto del sufragio y por ende, de la elección propiamente dicha, para que pueda ser considerada democrática”. Esto es así —ha dicho la Sala Superior— porque “la elección es el mecanismo por el cual se logra la expresión de la voluntad popular, se constituye por todas las etapas que preparan la jornada electoral y definen su resultado”.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por la palabra elección en el marco del derecho electoral? En palabras de los magistrados, el significado del término elecciones está marcado por un dualismo de contenido: un sentido “neutro” o técnico y otro “ontológico”. Por un lado, en su sentido neutro la elección es “una técnica de designación de representantes”, por el otro, en su sentido ontológico el término “elecciones” implica “vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos”. En este sentido la esencia de toda elección es el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, como método democrático para designar a los representantes del pueblo.

En consecuencia para ejercer realmente el sufragio, “el elector debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas reales, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción”.

Por todo ello, las elecciones democráticas deben efectuarse siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía

²¹ Cfr. *Caso Tabasco*, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado, sentencia de 29 de diciembre de 2000, en *Colección Sentencias Relevantes*, No. 2, TEPJF, México, p. 494.

de tales principios, que son vinculantes para el electorado, constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan la legalidad y legitimidad del proceso. Entre tales principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para una elección libre están:

- 1) La propuesta electoral, que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado;
- 2) La competencia entre candidatos;
- 3) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral);
- 4) La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;
- 5) El sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política;
- 6) La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un período electoral.

Estos principios están consagrados en la Constitución Federal y se reflejan en el sufragio universal y el derecho al voto libre, secreto, igual y directo.

En este sentido, concluye la Sala Superior, el derecho al sufragio, además de ser un derecho subjetivo “es sobre todo un principio, el más básico de la democracia” o del Estado democrático, en la medida en que “si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otra forma más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto”.²²

VI. EL CASO DE LA NULIDAD ABSTRACTA

Desde esta perspectiva, la Sala Superior, a partir de la interpretación de los textos normativos construye una nueva categoría del Derecho Electoral que se sitúa como una pieza fundamental dentro del sistema electoral en general y del de las nulidades, en particular:

²² Caso Tabasco, *cit*, p. 495.

la nulidad abstracta. Este tipo de nulidad, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las normas constitucionales y legales, implica que en la legislación positiva electoral, no sólo se encuentran previstas determinadas causas de nulidad específicas, sino que al lado de éstas es posible desprender una causa de nulidad abstracta o no específica. Tal causal abstracta puede producirse por la inobservancia de principios fundamentales que rigen a todo proceso electoral en un régimen democrático.

Esto es así, ya que en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “se ordena que los poderes de los estados se organizarán conforme con la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas constitucionales y que, por medio de las leyes de los estados en materia electoral, deberá garantizarse que se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Esto implica que, por regla general, ningún acto o resolución electoral puede sustraerse al sistema de medios de impugnación que las leyes de los estados determinen en materia electoral, conforme con el mandato constitucional, y menos aún al principio de legalidad”.²³

Por consiguiente, si cualquier acto de autoridad está sujeto al control de constitucionalidad y legalidad, este incluye también a aquellos realizados durante la etapa de resultados y declaración de validez de la elección. Esta última etapa no se compone exclusivamente del acto de cómputo, para determinar al triunfador en los comicios, sino que además implica la declaración de validez y calificación de la elección lo que significa, por un lado, que se realice dicha declaración sin ningún tipo de dificultad, pues lo ordinario es que los comicios se celebren con estricto apego a la ley y que en ellos se observen los principios fundamentales que deben regir las elecciones democráticas, y, por el otro, dado que la declaración de validez de una elección —como ha dicho la Sala Superior— no constituye un formalismo vacío, sino que debe ser producto del examen de todas las circunstancias, hechos y actos que conforman el proceso electoral, todo lo

²³ Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-120/2001, sentencia de 24 de julio de 2001, p. 279.

cual debe ser confrontado con normas y principios rectores de la actividad electoral, es posible que a través de la calificación de la elección, la autoridad electoral declare la nulidad de la elección.

En cualquiera de los supuestos mencionados, dado que la autoridad electoral debe sujetarse, entre otras normas aplicables, al principio de legalidad previsto en la Constitución federal, es posible que su resolución sea revisada por las instancias jurisdiccionales competentes pues al hacer la calificación se debe verificar el cumplimiento de los principios y elementos esenciales e imprescindibles de toda elección democrática, exigidos por la Constitución, lo que lleva al análisis no sólo de las irregularidades que resulten el día de la jornada electoral ni limitado el examen a las causas específicas que prevé el ordenamiento electoral local, sino que debe abarcar todas las circunstancias comprendidas en el proceso electoral y que pudieron afectarlo, por contravenir los principios constitucionales.

Tal estudio lleva a la conclusión de que la actividad del consejo electoral realizada para calificar las elecciones admite conducir a dos resultados posibles: la declaración de la validez de la elección, o bien, la declaración de su invalidez. Lo ordinario es que se emita una declaración de validez de la elección; sin embargo, no se descarta la posibilidad de que por advertir la existencia de irregularidades que impliquen la inobservancia de los principios fundamentales que rigen a una elección democrática, el consejo electoral pueda declarar la invalidez de la elección, con base en la causal de nulidad abstracta. Por tanto, sí se advierte que el consejo electoral respectivo no valoró dichas circunstancias o que lo hizo de una manera incorrecta y que se transgredieron los señalados principios, y no obstante esto, declaró la validez de la elección, ha lugar a considerar, que se está ante la presencia de una situación que admite ser combatida a través de alguno de los recursos previstos en el sistema de medios de impugnación de la legislación de que se trate.

Lo anterior implica que en el sistema de nulidades electorales existen dos tipos de causales: las causales específicas y la causal abstracta. Las primeras, por regla, se encuentran codificadas expresamente; la segunda deriva de una interpretación sistemática y funcional del sistema electoral en su conjunto sin la cual no tendría sentido hablar de principios constitucionales democráticos. Pues, como lo ha señalado la Sala Superior, de sostener la postura de que sólo por las cau-

sas específicas se pudiera invocar la nulidad de una elección, se impediría declarar la ineficacia de ésta, aun cuando acontecieran irregularidades no remediadas con la nulidad de la votación recibida en casillas, lo que llevaría a aceptar, que la elección debe prevalecer a pesar de la evidencia de ciertas irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, cualitativamente sean determinantes para el resultado de la elección, como podrían ser, por ejemplo: a) la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría al candidato que hubiera obtenido el triunfo, aunque fuera inelegible, y b) la comisión generalizada de violaciones substanciales antes y durante la jornada electoral que atenten claramente contra principios esenciales de toda elección democrática.²⁴

COMENTARIO FINAL

La consolidación de la democracia y del Estado constitucional lleva implícita la construcción de un orden jurídico capaz de conjugar no sólo la efectiva operatividad del sistema a partir de un claro establecimiento de facultades y competencias de los diferentes órganos políticos base del mismo, sino también de conseguir la efectiva protección y garantía de los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional. Este diseño garantista que —en palabras de Luigi Ferrajoli— implica una renovación revolucionaria del paradigma del derecho, de la jurisdicción, de la ciencia del derecho y

²⁴ Cfr. SUP-JRC-120/2001, pp. 275 y ss. Tales consideraciones también han sido expresadas por la Sala Superior en la tesis: NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si

de la democracia misma,²⁵ coloca a la Constitución como norma suprema del sistema, tanto en su sentido formal como material y conlleva también a situar al juez constitucional en un lugar privilegiado como garante de la constitucionalidad.

Las sentencias de los jueces constitucionales adquieren un poder persuasivo singular al adoptar la categoría del precedente judicial, cuyo valor, más allá del caso concreto, se manifiesta en su contribución argumentativa, que rebasa el ámbito estrictamente jurisdiccional y se sitúa en el ámbito más amplio de la dogmática constitucional. Tales criterios resultan imprescindibles para la comprensión del sistema en su conjunto al desarrollar los contenidos normativos expresados en reglas y principios constitucionales cuya contradicción, imprecisión o vaguedad obligan a la construcción judicial a partir de la interpretación e integración del texto normativo.

En este documento hemos procurado hacer énfasis en la importancia que las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen para la comprensión del Derecho Electoral en tanto establecen ideas-base que permiten describir la operatividad del sistema a partir de la concepción que del mismo tienen la mayoría de los magistrados del Tribunal. Tales ideas permean la interpretación y aplicación de los textos normativos.

se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. Sala Superior. S3EL 011/2001.

²⁵ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 15, Colombia, 2000, pp. 65 y ss., y del mismo autor, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2ª ed., Editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 15 y ss.

Ejemplo de ello es la influencia que la distinción entre reglas y principios, como estructura base del orden jurídico, genera en la interpretación del sistema jurídico electoral; influencia que, de alguna manera, permitió la construcción de categorías nuevas que, en principio, no se encontraban previstas expresamente en el ordenamiento y que, sin embargo, son imprescindibles para su coherencia y funcionalidad; como es el caso de la nulidad abstracta de elección que dio la oportunidad al Tribunal Electoral, no sólo de resolver ciertos “casos difíciles”, sino también de establecer la garantía judicial efectiva como último recurso en todo proceso electoral sin la cual el régimen democrático sería una quimera.

Otros casos de gran importancia han sido resueltos por el Tribunal, algunos apenas anunciados en estas líneas que deberán ser motivo de reflexiones posteriores. Sin embargo, vale la pena resaltar la importante jurisprudencia que ha generado en materias poco desarrolladas, como en materia de derechos electorales de los pueblos indígenas, del derecho a la información político-electoral, de la protección de derechos de los militantes de los partidos políticos, entre otros muchos temas que están pendientes de estudio por la teoría. El desarrollo jurisprudencial del Tribunal Electoral constituye una verdadera construcción judicial del Derecho Electoral a partir de la cual se sustenta y explica el régimen político-electoral en nuestro país, por lo que su conocimiento y estudio son indispensables. Esperamos con estas líneas haber contribuido al debate en torno al importante papel de la justicia constitucional en materia electoral y haber dejado algunos materiales a la discusión futura.