

CAPÍTULO SEGUNDO INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

I. La crítica interna al derecho vigente	77
II. Metodología	81
III. Marco normativo	84
1. Recurso de apelación	84
2. Juicio de inconformidad.....	85
3. Recurso de reconsideración	85
4. Juicio para la protección de los derechos político-electora- les del ciudadano	85
5. Juicio de revisión constitucional electoral	86
6. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de de los servidores del Instituto Federal Electoral	86
IV. La argumentación jurídica. Conceptos y teorías en torno a la argumentación	87
1. Viehweg y Perelman	87
2. La teoría de Toulmin	91
3. Neil McCormick	94
4. Robert Alexy	97
5. Consideraciones en torno a McCormick y Alexy	102
V. El Tribunal De la Peza	102
1. Los grandes aciertos del Tribunal De la Peza	104
2. El caso de la comisión de compra y coacción del voto	114
3. El emblema de la coalición Alianza por el Cambio	121
4. Los visitantes extranjeros	135
5. El Reglamento Interior	142
6. La libertad religiosa.....	150
VI. El Tribunal Ojesto	167
1. El caso Yucatán	167
2. El caso Tabasco	187
VII. La jurisprudencia en el Tribunal Ojesto	191
1. Derechos procesales	192

2. Democracia interna	193
3. Restricciones en el procedimiento administrativo disciplinario	195
4. Autonomía de los órganos electorales	197
5. La facultad indagatoria	198
6. Los derechos políticos	199
VIII. Conclusiones: pautas de interpretación en el Tribunal Electoral	204

CAPÍTULO SEGUNDO

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

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

Justicia electoral y democracia

Hemos abusado tanto en el uso de la frase “en una interpretación sistemática y funcional” que desdibujamos su contenido.

Cátedra Flavio GALVÁN RIVERA

I. LA CRÍTICA INTERNA AL DERECHO VIGENTE

El derecho o el fenómeno jurídico puede ser estudiado desde dos ángulos o puntos de vista: el externo y el interno. El primero de ellos radica en una visión ajena del objeto por conocer, que privilegia la perspectiva de la persona. Se trata del derecho visto a través del prisma de la sociología, la antropología, la política y demás áreas afines. El punto de vista interno estriba en el análisis de la norma desde el propio sistema jurídico. La crítica interna al derecho —nos dice Ferrajoli—¹⁰⁶ es la tarea fundamental del juez

¹⁰⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 871 y ss.

y del jurista contemporáneos. Ello implica que los operadores jurídicos deben criticar su objeto de estudio desde una perspectiva interna.

Para el maestro de Camorino, la crítica interna al derecho se basa en la distinción de las categorías jurídicas de vigencia y validez. Desde la perspectiva del positivismo clásico, identificado principalmente con el pensamiento kelseniano, una norma sería válida si y sólo si ha sido aprobada por el órgano competente para hacerlo y mediante el procedimiento establecido para tal fin. En el ámbito electoral federal, una norma sería válida si y sólo si el Congreso de la Unión aprueba la expedición o reforma de una ley o del Código electoral, mediante el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución. Sobre el particular, un acuerdo del Consejo General adquiriría validez, cuando es aprobado por cuando menos la mayoría de los consejeros electorales y el consejero presidente, siempre y cuando haya sido presentado, para su discusión y aprobación, en el seno del Consejo General en los términos del Reglamento de Sesiones de éste. Sin embargo, esta perspectiva de derecho deja de lado el papel de la interpretación y el control difuso de la Constitución; por tal motivo, se considera que no alcanza a explicar el fenómeno jurídico en su conjunto desde el punto de vista interno y menos aún desde el punto de vista externo.

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

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

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 79

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

El otro dogma es el relativo al carácter avalorativo de la ciencia jurídica. Para los autores positivistas clásicos, la ciencia jurídica debía entenderse como un procedimiento exento de juicios subjetivos de valor. ¿Qué significa la neutralidad? En un sentido estrictamente semántico, ésta es la cualidad o actitud neutral.¹⁰⁷ Neutral, por otra parte, es un adjetivo que significa: “Que no es ni de uno ni de otro; que entre dos partes que contienden permanece sin inclinarse a ninguna de ellas”. Gramaticalmente, la neutralidad es una posición de no intromisión en un asunto determinado. Esta perspectiva gramatical no puede considerarse en el campo jurídico.

En el ámbito del derecho, la tesis central del positivismo como metodología es la que Hoerster denomina de la neutralidad. Neutralidad significa aquí una aproximación avalorativa al concepto de derecho, entendiendo que éste puede ser definido como un hecho, no como un valor y, por tanto, con independencia de la valoración que merezca su contenido.¹⁰⁸

Para lograr esa actitud avalorativa “debe contentarse con hacer el inventario de los modelos propuestos y explicar sus razones históricas e ideológicas, o bien, prescindiendo de los modelos, analizar obras de juristas de un determinado periodo histórico y una determinada sociedad para observar su mayor o menor incidencia sobre el desarrollo del patrimonio de las reglas jurídicas que esa sociedad ha utilizado efectivamente”.¹⁰⁹

En el ámbito electoral, cabe destacar las distinciones que hacen los doctrinarios entre la imparcialidad y la neutralidad, palabras que no consideran como sinónimos. Sobre el particular, se ha mencionado que

¹⁰⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992, p. 1018.

¹⁰⁸ Prietosanchiz, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1997, p. 11.

¹⁰⁹ Bobbio, Norberto, *Contribuciones a la teoría general del derecho*, Madrid, Debate, 1990, p. 212.

la imparcialidad (cuya importancia fundamental no es de naturaleza jurídica sino política) no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales. ... La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente.¹¹⁰

La imparcialidad no es, como muchos pretenden, asepsia política: “Se refiere a la calidad de las personas que integran los organismos electorales, no con neutralidad ideológica, de difícil existencia, sino con la voluntad y convicción de participar en el proceso electoral admitiendo sobre la militancia propia, un valor y bien mayor que es el desarrollo de la democracia”.¹¹¹

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

El planteamiento de Ferrajoli es más agresivo. Se distingue entre validez y vigencia, entre validez formal y validez sustancial. Una norma es válida formal y sustancialmente. Formalmente cuando cumple con las normas de producción de las normas jurídicas, esto es, la validez kelseniana referida en párrafos anteriores. Pero esa norma será sustancialmente válida cuando sea congruente con el texto constitucional, tanto en procedimiento como en contenido. Esto es un avance importante, toda vez que con anterioridad la invalidez de la norma sólo se producía cuando los órganos competentes

¹¹⁰ Chuayffet Chemor, Emilio, citado por Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, op. cit., p. 74.

¹¹¹ Lara Sáenz, Leoncio, *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 136.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 81

—tribunales constitucionales en el sistema europeo y jueces federales en el sistema norteamericano— declaraban inconstitucional una ley. La visión de Ferrajoli es una apuesta por el control difuso de la constitucionalidad, la cual se desarrollará en el último capítulo de este trabajo.

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

En el presente capítulo se revisan desde una perspectiva crítica las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de encontrar patrones de comportamiento similares que nos lleven a deducir “épocas de interpretación” en el citado órgano judicial y de esta forma probar cómo una perspectiva garantista podrá fortalecer la legitimidad del órgano.

II. METODOLOGÍA

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

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

En este sentido, se siguió la orientación que Ezquiaga¹¹² implantó en la revisión de las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional espa-

¹¹² Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, “Diez años de fallos constitucionales (sentencias interpretativas y poder normativo del Tribunal Constitucional)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1999, pp. 117 y ss.

ñol. Esto es un procedimiento conformado por tres etapas diferenciadas: la primera, exposición del marco normativo, la segunda, análisis y descripción de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la actuación del Tribunal Electoral en sus resoluciones, y tercero, cuál es el esquema ideal de actuación; en otras palabras, qué puede, no puede y debe hacer el Tribunal Electoral al momento de emitir sus fallos. Lo anterior, con la finalidad de clarificar el ámbito competencial del órgano judicial electoral y así determinar si su actividad ha rebasado el citado marco normativo.

En segundo lugar, se analiza la práctica del Tribunal Electoral, con objeto de encontrar pautas interpretativas en las resoluciones. Para tal fin fue menester discriminar las sentencias para encontrar aquellas que pudieran ser útiles para ejemplificar la labor interpretativa. Al respecto, el campo de estudio es demasiado amplio; de hecho de 1996 a 2000 se resolvieron 11,375 medios de impugnación por parte del Tribunal Electoral, en tanto que en los años 2001 y 2002 se resolvieron 1,639 asuntos. Por consiguiente, ante un universo demasiado amplio es menester reducir el objeto de estudio. Por tal motivo, no sin cierta discrecionalidad de parte del que esto escribe, se consideran como objeto de análisis la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral, para demostrar el avance en la interpretación electoral, y sólo para la crítica se entra al análisis detallado de las sentencias de dicho cuerpo electoral. En este último aspecto es que se analizan las sentencias relativas al emblema de la coalición Alianza por el Cambio, a la materia de libertad religiosa, a la sanción de visitantes extranjeros, a la Comisión de Compra y Coacción del Voto, al Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, a la designación del Consejo Electoral de Yucatán y a la elección de gobernador en el estado de Tabasco.

El criterio empleado tiene como finalidad demostrar la evolución interpretativa del Tribunal Electoral. En ese orden de ideas, y siguiendo a José Ramón Cossío, el análisis de la jurisprudencia es importante porque permite un manejo adecuado de la información en virtud de la reducción del volumen, por la obligatoriedad de la misma a los órganos jurisdiccionales y porque se encuentran accesibles al público (para el análisis de José Ramón Cossío a partir de la Constitución de 1917, y para la materia de esta obra a partir de la primera época del Tribunal Electoral de 1991).¹¹³

¹¹³ Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Fontamara, 2002, pp. 84-88.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 83

Por otra parte, siguiendo igualmente el pensamiento de Cossío,¹¹⁴ quien considera factible construir una teoría a partir del análisis de pocos casos, los criterios para la discriminación de las sentencias fueron los siguientes: el hecho de que los juicios de inconformidad y recurso de reconsideración responden, a pesar del cambio de nomenclatura, a facultades que anteriormente poseía el Tribunal Federal Electoral, por lo que su revisión no resulta tan oportuna para conocer el pensamiento del actual Tribunal Electoral. Por otra parte, se considera que una de las diferencias del actual Tribunal Electoral con sus antecesores es la facultad expresa de resolver controversias sobre actos o resoluciones viciados de inconstitucionalidad. Por consiguiente, es en estos casos en los que se debe poner especial énfasis para conocer el pensamiento del Tribunal Electoral.

Es dable argumentar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su acuerdo plenario 5/98¹¹⁵ definió la importancia y trascendencia de un asunto como aquellos en que los planteamientos son excepcionales, y trascendentes cuando se aprecie la posibilidad de una interpretación sobresaliente en materia de constitucionalidad. Por lo que, siguiendo dichos parámetros, las sentencias que se analizaron reúnen esa característica: la posibilidad de un debate de constitucionalidad, por lo que es factible hacer una discriminación sólo con las sentencias señaladas. No escapa a nuestra atención que existen otros muchos asuntos que implican la posibilidad de un debate de constitucionalidad en la materia electoral; sin embargo, como la finalidad es únicamente mostrar la evolución, sin extraer conclusiones absolutas de la interpretación electoral, se juzga que con el análisis de pocos casos es suficiente mostrar la evolución.

Finalmente, no debe perderse de vista que el órgano jurisdiccional resuelve controversias ante un medio social y político determinado en un momento histórico dado, por lo que la interpretación depende no sólo del conocimiento de la autoridad o de su objetividad, sino de factores externos que moldean al derecho como un discurso. En consecuencia, un análisis de un grupo reducido de sentencias, cuando se tiene la visión general de las tesis de jurisprudencia, puede servir válidamente como base para ejemplificar un proceso.

El último paso de la metodología pasa revista por la necesidad de conocer los resultados del análisis de las sentencias, a fin de determinar la

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 141.

¹¹⁵ Acuerdo Plenario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 21/1999.

tipología y justificación empleadas por el Tribunal Electoral, esbozando una crítica y un posible modelo de interpretación.

III. MARCO NORMATIVO

La reforma electoral de 1996 estableció el nuevo sistema recursal electoral. Para tal fin, el 22 de noviembre de 1996 se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que consideró seis medios de impugnación¹¹⁶ y un juicio para dirimir controversias laborales entre el IFE y sus servidores. Adicionalmente, en términos del artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral conoce de las controversias laborales entre el propio Tribunal y sus servidores.

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

1. *Recurso de apelación*

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

¹¹⁶ Los medios de impugnación son: el recurso de revisión, de carácter administrativo; la apelación; el juicio de inconformidad; el recurso de reconsideración; el juicio para dirimir las controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

LGSMIME). El Tribunal Electoral en sus sentencias está facultado para confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados (artículo 38, párrafo 1, de la LGSMIME).

2. *Juicio de inconformidad*

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

3. *Recurso de reconsideración*

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

4. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*

El juicio de marras procede por violaciones a los derechos de los ciudadanos de votar y ser votados en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente tanto para tomar parte en los asuntos políticos del país

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

5. Juicio de revisión constitucional electoral

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

6. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral

Como su denominación señala, procede para dirimir los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos. Los efectos de la sentencia podrán ser de confirmar, modificar o revocar el acto o reso-

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 87

lución impugnados (artículo 108 de la LGSMIME). De lo anterior se desprende que:

- a) El Tribunal Electoral es competente para resolver seis medios de impugnación.
- b) En todos los casos podrá confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados.
- c) En el juicio de inconformidad puede, además, declarar la nulidad e incluso corregir las actas distritales. La corrección se puede interpretar como una modificación del acto.
- d) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral son, además, restitutorios de las violaciones constitucionales. Al respecto, el Tribunal Electoral está facultado para restituir el derecho político electoral y para reparar la violación constitucional de las autoridades locales.

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

IV. LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA. CONCEPTOS Y TEORÍAS EN TORNO A LA ARGUMENTACIÓN

1. *Viehweg y Perelman*

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

La teoría en torno a la argumentación jurídica es una disciplina reciente en el contexto histórico jurídico. Prácticamente parte de la revolución jurídica iniciada en el mundo a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Nuevas Constituciones, nuevas instituciones se recogen en los códigos supremos, como lo son los tribunales constitucionales, los *ombudsman*, los consejos de la magistratura y los partidos políticos; los derechos humanos retoman su posición central en el derecho, y en el campo de la argumentación jurídica se despierta una crítica al concepto de validez deductiva y la retórica vuelve a asumir un papel preponderante en este ámbito.

La reaparición de la retórica, no entendida como un simple instrumento estilístico identificado como un exceso de elocuencia,¹¹⁷ sino como una mecánica de racionalidad práctica, se da precisamente cuando el modelo de la razón pura atraviesa por una crisis. Efectivamente, el concepto de razón cartesiano que había regido la investigación y el conocimiento científicos durante los siglos de la modernidad (XVII a XX), entra en crisis por los efectos de la irracionalidad en el plano fáctico. No sólo el modelo de la lógica deductiva no servía para explicar los argumentos de muchas instancias de conocimiento, sino que no servía para explicar la realidad. Ante un Estado como el nazi, operado en los términos de la racionalidad de un Estado de derecho, emergido por procesos democráticos, en un pueblo culto, es natural que se desate un escepticismo en torno a la razón. Por tal motivo, en una sociedad plural y democrática ya no es factible que existan verdades únicas e irrefutables, por lo cual es necesario incorporar nuevos elementos, como el discurso, el debate y el convencimiento del otro mediante argumentos, respetando en todo momento su libertad de discurso, el carácter de igualdad entre los seres humanos y su dignidad. En otras palabras: una racionalidad que proviene de la comunicación intersubjetiva.

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

¹¹⁷ Villar Borda, Luis, presentación a la conferencia del profesor Robert Alexy, en el seminario sobre Teoría del discurso y derechos humanos, Universidad del Externado de Colombia, en Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos humanos*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2001.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 89

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

En 1958, Perelman (junto con Olbretcht Tyteca) publica la obra *La nueva retórica. Tratado de la argumentación*. En ella plantea una ruptura con la concepción de la razón y del razonamiento proveniente de Descartes. Para justificar su pretensión, ambos autores manifiestan que nadie ha negado que la deliberación y la argumentación sean un rasgo distintivo del ser razonable; a pesar de ello, el estudio de los procedimientos de prueba utilizados para obtener la adhesión ha sido descuidado. Los científicos buscan el carácter certero de una teoría, a partir de la comprobación de ésta. Consideran que —y esta es la crítica de los autores— sólo son racionales aquellas demostraciones que, partiendo de ideas claras y distintas, propagan con ayuda de pruebas apodícticas la evidencia de los axiomas.¹¹⁸ Lo anterior resulta una asimilación al modelo de la geometría, que para los autores es incompatible con las ciencias humanas.

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

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

¹¹⁸ Perelman, Chaim y Olbertchts-Tyteca, L., *La nueva retórica*, núm. 16, México, Colofón, 1995, p. 32.

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

Lógica formal

Premisa mayor = válida

Premisa menor = válida

Conclusión = válida

Lógica retórica

Premisa mayor = aceptable

Premisa menor = aceptable

Conclusión: aceptable

Perelman plantea que para efectuar esta operación se requiere la presencia de ciertos aspectos previos a la argumentación: los objetos de acuerdo, esto es, el tema de inicio de la argumentación, que divide en relativos a lo real (hechos, verdades o presunciones) y relativos a lo preferible (valores, jerarquías y lugares comunes), la elección y la forma de presentación. El argumentador debe, una vez escogido el acuerdo, seleccionar los elementos y la forma de presentarlos y, posteriormente, determinar la técnica argumentativa¹¹⁹ que considere le dará mejores resultados. No se trata de

¹¹⁹ Perelman desarrolla una clasificación de los argumentos que encuadra en dos grandes bloques: de enlace, que son aquellos que unen elementos distintos; y de disociación, que separan elementos considerados como parte de un todo único. Entre los primeros encontramos los argumentos cuasi-lógicos, los argumentos basados en la estructura de lo real y los argumentos que fundan la estructura de lo real. Entre los segundos se encuentran los argumentos de disociación de nociones (conciliar normas que en otra forma serían incompatibles hombre-esclavo). Los argumentos cuasi-lógicos se dividen en: 1) lógicos, parecidos a los matemáticos como lo son la noción de contradicción, la noción de identidad (parcial como la regla de justicia o la reciprocidad, o completa como la definición), y la noción de transitividad (solidaridad o antagonismo); 2) matemáticos, argumentos de inclusión como relación entre parte y todo, o entre parte y parte (argumentos jurídicos *a pari* o *a contrario* y argumentos del dilema); 3) argumentos comparativos (sacrificio), y 4) argumentos de probabilidad. Los argumentos basados en la estructura de lo real son aquellos que se sirven de enlaces de coexistencia o de sucesión para encontrar una solidaridad entre juicios admitidos y los juicios que propone el argumentante. Los enlaces de sucesión son aquellos: 1) basados en el nexo causal, 2) el argumento pragmático, 3) el argumento relación hecho-consecuencia y medio-fin y 4) el argumento por etapas (despilfarro, dirección, superación). Por su parte, los argumentos que establecen enlaces de coexistencia son: 1) relación acto-persona (argumento de autoridad), 2) Relación individuo-grupo, 3) relación simbólica, 4) doble jerarquía, y 5) diferencias de grado y orden. Finalmente, los argumentos que fundan la estructura de lo real son los argumentos por caso particular (ejemplo,

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 91

buscar verdades evidentes, como en la lógica formal, sino de demostrar el carácter razonable de las decisiones.¹²⁰ Por eso, lo más importante es distinguir entre un argumento eficaz (que determina la adhesión del auditorio) y un argumento válido (argumento que debería determinar la adhesión). Para Perelman, un argumento fuerte será aquel que logre convencer al auditorio. De la misma forma, un argumento judicial será fuerte en la medida en que sirva para los fines del proceso jurídico. Por tanto, en el ámbito del derecho electoral mexicano, particularmente de los argumentos planteados ante y por las autoridades electorales, un argumento fuerte será aquel que logre la aceptabilidad de sus premisas y su conclusión.

2. *La teoría de Toulmin*

Después de Perelman, aparece en la escena del estudio de la argumentación jurídica Stephen Toulmin. La teoría de la argumentación de Toulmin¹²¹ se basa en la idea de que la lógica es algo que tiene que ver con la manera como los hombres piensan y argumentan en la práctica. Por consiguiente, no es lo mismo que la lógica retórica que, como señala Perelman, no sirve para explicar la mayor parte de los argumentos que se efectúan en cualquiera de los otros ámbitos.

La argumentación para Toulmin es la actividad completa de plantear pretensiones, ponerlas en duda, probarlas y respaldarlas mediante razones. En consecuencia, el concepto de argumento tiene dos acepciones: es un tramo de la argumentación y es una interacción humana por medio de la cual se formulan y debaten los referidos tramos de razonamiento. En términos de Toulmin, la argumentación es la base de la interacción humana. Esto puede interpretarse como un distanciamiento de la lógica formal, puesto que el humano no se concibe como un sujeto pensante (en abstracto), sino como un sujeto lingüístico dentro de una comunidad ra-

ilustración y modelo) y los argumentos de razonamiento por analogía. Cfr. Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 74.

¹²⁰ Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 67 y ss. Específicamente el capítulo tercero, “Perelman y la nueva retórica”.

¹²¹ *Ibidem*, pp. 103 y ss. Específicamente el capítulo 4, “Teoría de la argumentación de Toulmin”.

cional. Pasamos de ser sujetos pensantes a entes lingüísticos, es una evolución del “pienso, luego existo” al “nosotros nos comunicamos”. Si la argumentación es la base de la interacción humana, un buen argumento será aquel capaz de resistir a la crítica, y a favor del cual se puede presentar un asunto que satisfaga ciertos criterios predeterminados para merecer un veredicto favorable.¹²²

Toulmin establece que un modelo completo de los argumentos debe incluir los siguientes elementos: pretensión, razones, garantías, respaldo, cualificadores modales y condiciones de refutación.¹²³ En éste la pretensión es “el punto de partida y destino de la argumentación”, en otras palabras, lo que buscamos; las razones, los “hechos específicos del caso cuya naturaleza varía de acuerdo con el argumento”, en realidad los hechos que originan el caso; la garantía, “los enunciados o reglas generales que permiten pasar de los hechos a la pretensión”, no entendida en el concepto que el derecho positivo mexicano ha otorgado al término; el respaldo, “el campo general de información presupuesto en la garantía” o, en otros términos, es la forma de probar que la garantía tiene peso; los cualificadores modales son el modo de expresar un apoyo (fuerte o débil) a favor de la pretensión en razón de las deficiencias de otros elementos; y las condiciones de refutación, son las circunstancias excepcionales que socavan la fuerza de los argumentos.

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

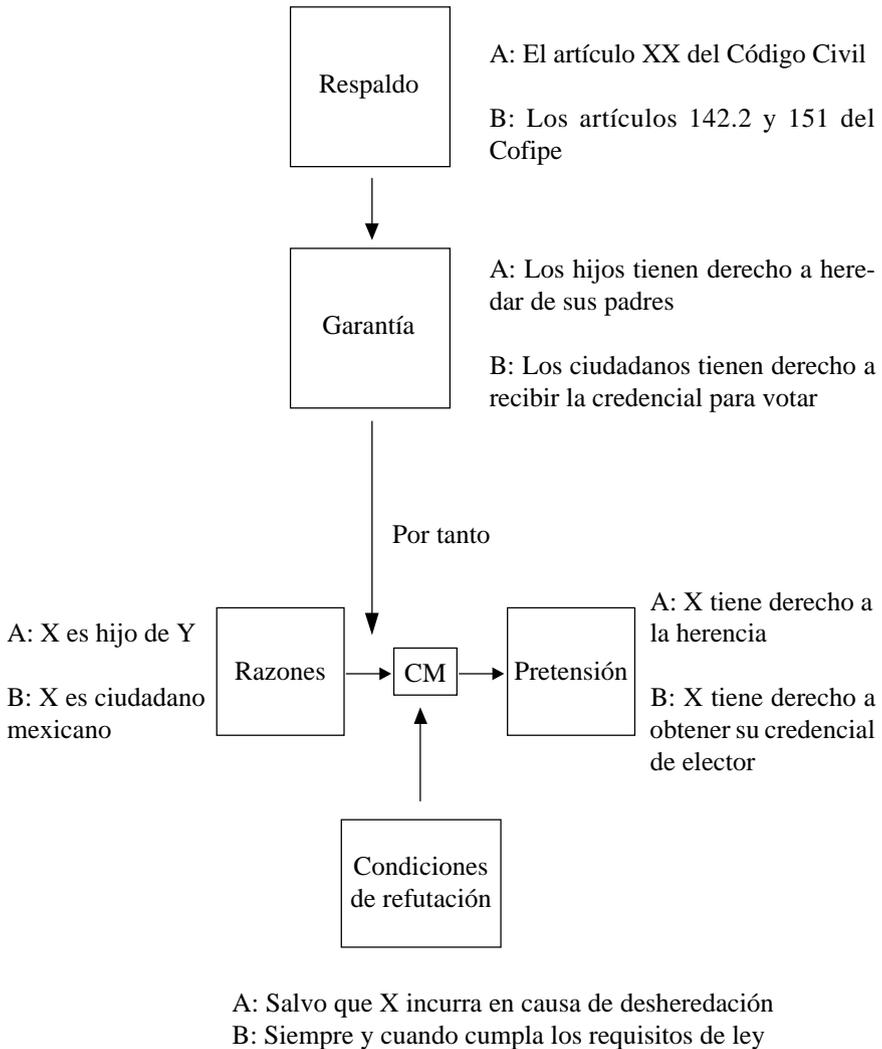
La argumentación correcta se presenta con los elementos mencionados. Sin embargo, la actividad de argumentar adquiere características especiales dependiendo del campo racional específico. Así, para Toulmin es dable distinguir cinco empresas racionales: el derecho, la ciencia, el arte, los negocios y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

No obstante, también la argumentación jurídica debe dar cuenta de los argumentos incorrectos. A éstos Toulmin les da el nombre de falacias y las

¹²² *Ibidem*, p. 104.

¹²³ Un modelo simple se compone sólo con los cuatro primeros.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 93



clasifica en cinco tipos: de falta de razones, de razones irrelevantes, de razones defectuosas, de suposiciones no garantizadas y de ambigüedades.

Las primeras se refieren al hecho de argumentar con fundamento en la misma pretensión de validez (el papa es infalible, porque es el papa); las segundas se producen cuando las pruebas que se presentan a favor de la pretensión no son relevantes con éstas (argumentación *ad hominem*); las terceras

se actualizan cuando las razones ofrecidas a favor de la pretensión resultan inadecuadas para fundamentar a ésta (ejemplos atípicos); las falacias por suposiciones no garantizadas se fundan en un argumento no compartido por la mayoría de la comunidad y, finalmente, las falacias por ambigüedad se producen cuando una frase se usa equivocadamente por cuestiones gramaticales. Esta clasificación resulta pertinente en razón de que, al hacer la crítica de las sentencias del Tribunal Electoral en el presente capítulo, o de las resoluciones del Instituto Federal Electoral en el próximo, el concepto de falacia no se utiliza en forma peyorativa, sino como una forma de manifestar las incorrecciones de la argumentación.

3. *Neil McCormick*

Para cumplir con el objetivo de esta tesis, es necesario analizar lo expuesto por dos teóricos de la argumentación: Neil McCormick y Robert Alexy, principalmente la teoría del primero. El escocés Neil McCormick pretende construir una teoría intermedia entre el ultrarracionalismo de Dworkin y el irracionalismo de Ross. Ronald Dworkin señala que para todos los casos existe una sola respuesta correcta.¹²⁴ En cambio, para Ross las decisiones jurídicas son producto de la voluntad. McCormick plantea un punto medio: las decisiones judiciales devienen tanto de la racionalidad como de la afectividad.

Para llegar a esa conclusión, McCormick¹²⁵ revisa las resoluciones de las autoridades y plantea que la argumentación es una labor de justificación de las decisiones judiciales. Esta justificación significa dar razones que muestren que las decisiones jurídicas estudiadas garantizan tanto la existencia de la justicia como del derecho o, mejor dicho, de la justicia de conformidad con el derecho; es decir, la afectividad de conformidad con la racionalidad.

Por principio de cuentas, para McCormick es posible la existencia de razonamiento deductivo. En ese sentido, la teoría integradora lo es en la medida en que considera factible resolver las controversias tanto por el aspecto de la lógica formal como de la lógica argumentativa. Sin embargo,

¹²⁴ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Buenos Aires, Planeta De Agostini, 1993, pp. 146-150 y, en general, todo el capítulo 4, “Los casos difíciles”.

¹²⁵ Atienza, Manuel, *op. cit.*, pp. 133-135.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 95

existen ciertos límites a la justificación deductiva, toda vez que ésta no sirve para resolver los denominados casos difíciles. Estos últimos son aquellos que presentan algún tipo de problema, ya sea de interpretación, de relevancia, de prueba o de calificación.¹²⁶

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

El requisito de universalidad exige que para justificar una decisión normativa se cuente al menos con una premisa que sea la expresión de una norma general o de un principio. Se trata de sostener una hipótesis general de tipo lógico que sirva para explicar los casos particulares (similar a la garantía de Toulmin).¹²⁷ El objetivo de la universalidad es lograr la imparcialidad, esto es, que si un caso fue resuelto en un determinado sentido, por una simple regla de justicia formal los casos idénticos sean resueltos en el mismo sentido.

¹²⁶ Los problemas de interpretación existen cuando conocemos la norma aplicable; sin embargo, existen diversas interpretaciones de la norma en cuestión (por ejemplo, el artículo 133 constitucional, del cual se puede desprender la interpretación a favor del control difuso de la Constitución, como plantea Jaime Cárdenas Gracia, o puede ser considerado como un “elemento dislocador del sistema”, como lo señaló Felipe Tena Ramírez. Por otra parte, hay problemas de relevancia cuando existe duda si la norma en cuestión existe (ausencia de precedentes). Los problemas de prueba se refieren a la premisa menor, esto es, al hecho en el cual se encuentra ausente una prueba fehaciente y, por tanto, se arriba a las conclusiones por medio de un test de coherencia (la sentencia que condena a Raúl Salinas de Gortari, por ejemplo, se basa en un test de coherencia ante la ausencia de una prueba contundente). Finalmente, los problemas de calificación surgen cuando no existe duda sobre los hechos, pero no es claro si tal hecho pueda subsumirse en el supuesto normativo.

¹²⁷ McCormick señala como ejemplo que para justificar una decisión *d*, se requiere una norma general que diga que siempre que se den los supuestos A, B, C deberá tomarse la decisión *d*. *Ibidem*, p. 141.

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

El principio de consistencia se refiere a que las premisas normativas empleadas no entren en contradicción con normas válidamente establecidas. En otras palabras: no se debe vulnerar el derecho vigente en términos de Ferrajoli, lo cual implica que el juzgador debe ajustarse a los preceptos del ordenamiento jurídico dictados por la autoridad competente y mediante el procedimiento establecido. La duda que aquí surge es qué hacer con los preceptos que, emanados de la autoridad y procedimiento establecidos, son contrarios a los constitucionales. Ferrajoli pugnaría por el control difuso de la constitucionalidad. Sin embargo, McCormick no es claro al respecto y nos remite a otro tipo de pruebas extrasistémicas, como los argumentos consecuencialistas.

Por otra parte, el principio de coherencia normativa significa que una serie de normas es coherente si puede subsumirse bajo una serie de principios generales o de validez que a su vez son satisfactorios. Son los principios del sistema jurídico. En el ámbito electoral, si el legislador estableciera una norma jurídica que prohibiera a las personas sujetas a proceso el derecho al voto, sería consistente; sin embargo, adolecería de coherencia, toda vez que el hecho de estar sujeto a proceso no tiene en principio relación con el ejercicio del derecho de voto. Sin embargo, la situación cambia cuando señalamos que la Constitución, en su artículo 38, suspende los derechos políticos a quienes se les ha dictado el auto de formal prisión. Por tal motivo, existe una coherencia entre las normas jurídicas que asumimos como un todo con sentido. En este tipo de argumentos la argumentación por principios tiene un papel prioritario, en tanto que éstos juegan un papel doble: son orientadores de la interpretación de la norma y son normas jurídicas en sí.¹²⁸ Sobre el particular, McCormick señala: los principios son normas generales, por tanto explicativas del sistema jurídico y, por otro lado, tienen un valor positivo.

Atienza¹²⁹ manifiesta que la coherencia normativa es un mecanismo de justificación “porque presupone la idea de que el derecho es una empresa

¹²⁸ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley derechos, justicia, op. cit.*, capítulo 6.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 145.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 97

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

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

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

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

4. *Robert Alexy*

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

	<i>Universalidad</i>	<i>Consistencia</i>	<i>Coherencia normativa</i>	<i>Coherencia narrativa</i>	<i>Consecuencialista</i>
Concepto	Premisa, expresión de una norma general o un principio	Premisas normativas que no entren en contradicción con el sistema jurídico	Principios generales o de validez	Hechos del pasado	Efectos en el plano fáctico
Queja en torno al uso de un estandar de la Virgen de Guadalupe por Vicente Fox	El Consejo General se fundamentó en el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Cofipe	Para el Consejo General, a pesar de la inconstitucionalidad del precepto, éste se debía aplicar	Principio de legalidad estricta	No se establece un vínculo entre los hechos del pasado y la Constitución	Fines: principio de estricta legalidad Efectos: privilegiar al formalismo, inhibir prácticas de libertad religiosa
	El voto particular del consejero Cárdenas se fundamentó en los artículos 1o., 24, 128, 130 y 133 constitucionales	El consejero Cárdenas argumentó la inconsistencia del artículo 38.1, inciso q), con los preceptos constitucionales	Libertad religiosa	Se señala la coherencia de los actos de conformidad con la carta magna	Fines: principio de libertad religiosa, constitucionalidad Efectos: privilegiar las libertades

Alexy vincula al sistema jurídico con la razón práctica mediante modos reales e institucionales. Para tal fin explica tres niveles de conexión: el filosófico, el político y el jurídico.¹³⁰

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

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

En cuanto al tercer nivel, Alexy vincula a la institución con lo discursivo en el nivel jurídico, por dos aspectos: respecto al primero de éstos, menciona que ningún sistema jurídico puede ser tan perfecto como para que las normas señalen todos los supuestos de hecho que puedan presentarse. Ésta es la idea de la escuela exegética y de la codificación decimonónica; sin

¹³⁰ Alexy, Robert, *Teoría del discurso y derechos humanos*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1995, p. 52.

embargo, la historia ha comprobado lo falaz de dicho comentario. El segundo aspecto es que si el sistema jurídico no quiere perder su legitimidad, en cada sentencia pronunciada debe reivindicar la racionalidad de ésta. No basta con fundamentar la decisión, la motivación (que ha sido un aspecto descuidado en el ámbito jurídico mexicano) debe ser racional y susceptible de resistir las críticas internas y externas.

Ahora bien, los argumentos para fundamentar racionalmente las decisiones jurídicas se dividen en cuatro clases: lingüísticos, genéticos, semánticos y práctico-generales.¹³¹ Los primeros tres tipos de argumentos obtienen su fuerza directa o indirectamente del derecho positivo (se refieren respectivamente al uso del lenguaje, a la voluntad del legislador o a la coherencia del sistema). Son argumentos institucionales, en los términos a los que se ha hecho referencia. Los argumentos práctico-generales obtienen su fuerza de su corrección y buscan que los argumentos sean consecuentes con los efectos de la interpretación (buenos para el plano fáctico) y correctos (justos). Son los argumentos que, aun cuando devienen de los principios constitucionales, se vinculan directamente con la argumentación práctica general. Por tal motivo, para Alexy, los principios son mandatos de optimización y orientan la labor del aplicador jurídico.¹³²

Al respecto, para justificar un argumento es necesario cumplir con una serie de pasos. Verbigracia, el artículo 406, fracción VI, del Código Penal tipifica como hecho constitutivo de delito la compra y coacción del voto. Este artículo establece que se impondrán de 10 a 100 días de multa y prisión de 6 meses a 3 años a quien solicite votos por paga, dádiva, o promesa de dinero u otra recompensa en las campañas electorales o la jornada electoral. Una justificación interna, según Alexy, deberá dar cuenta de todos los elementos para llegar a la conclusión de que un ciudadano ha cometido este ilícito electoral.

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

¹³¹ *Ibidem*, p. 54.

¹³² *Ibidem*, p. 56. También en Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, pp. 11-15.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 101

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

Este mecanismo opera para la justificación interna, sin embargo, no sólo el sistema puede darle elementos al juzgador para resolver las controversias que se le plantean. De hecho, Alexy sostiene, en una crítica a Dworkin, que en el caso de los espacios vacíos del sistema, que no pueden ser llenados en forma intersubjetivamente obligatoria (quizá con elementos como la jurisprudencia, la analogía), entonces el juez no está vinculado directamente por el sistema jurídico, lo que lo lleva a decidir las controversias mediante fundamentos extrajurídicos.¹³³ Por tanto, señala Alexy, en estos casos no existe sólo una respuesta correcta y se tiene que buscar una justificación externa que proviene del cumplimiento de seis grupos de reglas y formas de justificación: interpretación (que prefiere la interpretación histórica, comparativa, sistemática, semántica y teleológica), de argumentación dogmática (encaminadas a lograr la estabilidad y progreso del sistema jurídico, descarga, mejorar la técnica jurídica y la heurística); de argumentación

¹³³ *Ibidem*, p. 10.

empírica, reglas sobre el uso de los precedentes (citar precedentes y cómo oponerse), de la argumentación práctica general y sobre las formas especiales de los argumentos.

5. *Consideraciones en torno a McCormick y Alexy*

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

V. EL TRIBUNAL DE LA PEZA

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

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 103

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

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

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

Como se vio someramente en la evolución histórica considerada en el capítulo primero, el Tribunal Electoral no adquiere esta facultad hasta la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. Por tanto, el análisis de las resoluciones en este punto específico sólo puede versar sobre la última etapa de la evolución histórica del Tribunal Electoral, que es la más fructífera, por lo cual resulta adecuado profundizar en la interpretación de esta

última época. Originalmente, la intención del trabajo era desarrollar en su conjunto las críticas y aciertos de las sentencias del Tribunal Electoral de 1996 a la fecha. No obstante, después de analizar éstas, se consideró pertinente dividir dicha etapa del Tribunal Electoral en dos grandes bloques, denominados en razón del nombre de su presidente: el primer Tribunal o Tribunal De la Peza, que sentó los primeros pasos, y el segundo Tribunal o Tribunal Ojesto, cuya visión del derecho ha asumido una posición cada vez más garantista. Este proceso evolutivo es natural, si se compara con la interpretación en torno a derechos políticos del Poder Judicial de la Federación en la séptima y octava épocas, al surgimiento de tribunales electorales, a la consolidación de éstos, hasta su última y más acabada versión: el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

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

1. Los grandes aciertos del Tribunal De la Peza

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la etapa del presidente José Luis de la Peza, representa una innovación considerable en la defensa de los derechos políticos de nuestro país. Esta época, a partir de una interpretación de las facultades constitucionales del Tribunal, amplió el espacio de defensa de los derechos políticos de los ciudadanos. Con lo anterior, se interrumpió el lapso de casi un siglo en que el Poder Judicial de la Federación se mantuvo alejado de cuestiones político-electorales y, consecuentemente, se amplió la defensa de los derechos fundamentales con este carácter.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 105

A. *El control de la constitucionalidad*

El primer caso que resalta en la evolución interpretativa del Tribunal Electoral es la resolución del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-041/99, en la que se planteó la posibilidad de que la Sala Superior del Tribunal Electoral conociera de las violaciones a las normas constitucionales electorales.

Derivada de esa y otras dos sentencias, el Tribunal Electoral emitió la tesis de jurisprudencia con el rubro:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la carta magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la ley fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la carta magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por

considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, constitucional, y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41, fracción IV, 99 y 116, fracción IV, de la ley fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, constitucional, en el sentido de que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 107

de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la carta magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal Electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Sala Superior. S3ELJ 005/99 Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/98. Partido Frente Cívico. 16 de julio de 1998. Unanimidad de 4 votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-091/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-092/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

Tesis de jurisprudencia J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

El 15 de noviembre de 1999, el licenciado José Luis de la Peza, entonces magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dirigió un oficio al ministro Genaro Góngora Pimentel, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual

planteó que con motivo de la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-209/99 denunciaba la contradicción de tesis entre ambos órganos.

La interpretación contraria sujeta a análisis versó en torno a que en el juicio de revisión constitucional electoral, expediente 209/99, se planteó que el artículo 29 de la Constitución del estado de Guerrero, que establece que ningún partido político podrá contar con más de 30 diputados por ambos principios, contravenía los principios constitucionales contenidos en la fracción IV del artículo 54 constitucional y determinados por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98. En esa ocasión, la Suprema Corte determinó que el tope máximo de diputados por los sistemas electorales de mayoría relativa y de representación proporcional debían ser iguales al número de distritos electorales, en virtud de que el artículo 54 constitucional así lo establece para el ámbito federal, por lo que el artículo 229, fracciones I y III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo, al no ajustarse a dicho principio resultaba contrario a la Constitución.

Al respecto, José Ramón Cossío ha sostenido que la línea argumentativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este caso específico ha sido curiosa, en virtud de que determinó que por ser dicho órgano el encargado de velar por el federalismo, en términos de la iniciativa de reformas de 1994 a la Constitución, y al no existir una norma constitucional específica en el ámbito local para fijar los topes máximos de asignación de diputados por los diversos principios, por la imperiosa necesidad de establecerlo se “tomaba prestado” el criterio aplicable en el ámbito federal para, a partir de él, determinar el contenido en el espacio local.¹³⁴

Por su parte, el TEPJF concluye que si bien el artículo 29 de la Constitución (en este caso de Guerrero) establece que ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios, lo que contraviene la base quinta fijada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 6/98, ya que el número de distritos electorales en que se divide dicha entidad federativa es únicamente de 28, ello en nada trasciende, en virtud de que el artículo 54 sólo establece la regulación federal, y no así la local. En realidad, la resolución del Tribunal Electoral no

¹³⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, pp. 166-167.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 109

declaraba inaplicable un artículo de la Constitución local de Guerrero, y, desde nuestra particular óptica, la lógica argumentativa del Tribunal fue superior a la de la Corte, toda vez que demostraba que no existía un criterio uniforme en la Constitución para la designación de diputados por el principio de representación proporcional, por lo que se dejaba ver que la resolución de la Corte era discrecional, pues tuvo en sus manos otros esquemas de representación, como el del Distrito Federal.

Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la contradicción de tesis planteada era improcedente. Independientemente de la contraargumentación de la Suprema Corte de Justicia al resolver la contradicción de tesis 2/2002, y cercenar dicha facultad al Tribunal Electoral, este primer paso es significativo en la formación de una nueva manera de entender el derecho constitucional.

B. *Los intereses difusos*

El segundo aspecto que debe considerarse como una evolución cualitativa en la interpretación electoral es la protección de los intereses difusos. En efecto, en la etapa del Tribunal De la Peza se sentaron las bases para la protección de los derechos transpersonales en la materia electoral.

El concepto de interés difuso representa una evolución de los derechos fundamentales. Se trata de la mutación de los derechos individuales protegidos jurídicamente a finales del siglo XVIII y principios del XIX, así como de los derechos sociales, cuya protección data de finales del XIX y principios del XX, hacia la defensa de derechos que no corresponden a un individuo o a un grupo específico, sino en forma general a todos los integrantes de la sociedad.

En la materia electoral, el Tribunal De la Peza emitió la siguiente tesis relativa a los intereses difusos:

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES. La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores en la materia electoral federal consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos hace patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 111

cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35, apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación.

Sala Superior. S3ELJ 15/2000 Recurso de apelación. SUP-RAP-020/99. Partido Revolucionario Institucional. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-038/99 y acumulados. Democracia Social, Partido Político Nacional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional. 7 de enero de 2000. Unanimidad de votos respecto al contenido de la tesis. Recurso de apelación. SUP-RAP-039/99. Coalición “Alianza por México”. 7 de enero de 2000. Unanimidad de votos.

Tesis de jurisprudencia J.15/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

C. Protección a la parte actora

Uno de los principales problemas de los poderes judiciales reside en la saturación de trabajo. Esta situación ha provocado que exista una cultura de desechamiento de los asuntos por parte de las instancias encargadas de resolver.

En ese orden de ideas, la interpretación del Tribunal De la Peza imposibilitó este tipo de actitudes por parte del órgano resolutor, al obligar a las autoridades resolutoras a interpretar el ocurso de la parte actora a fin de determinar la intención del mismo (juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-074/97), emitiendo la tesis siguiente:

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR. Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.

Sala Superior. S3EL 048/97 Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-074/97. Partido Revolucionario Institucional. 11 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/97. Partido Acción Nacional. 25 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

(Este criterio integra la Tesis de Jurisprudencia número J.04/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia electoral. Aprobada por unanimidad de votos. 14 de abril de 1999).

Por otra parte, también se han configurado verdaderos derechos de las partes a raíz de la interpretación electoral para que, en caso de error en la vía, el medio de impugnación no sea determinado como improcedente (SUP-JDC-003/97); o que los agravios se tengan como debidamente configurados al expresar la causa a pedir, a través de la emisión de las tesis siguientes:

MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. Ante la pluralidad de posibilidades que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral da para privar de efectos jurídicos a los actos y resoluciones electorales, es factible que algún interesado exprese que interpone o pro-

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 113

mueve un determinado medio de impugnación, cuando en realidad hace valer uno diferente, o que, al accionar, se equivoque en la elección del recurso o juicio legalmente procedente para lograr la corrección o la satisfacción de la pretensión que se propone. Sin embargo, si: a) se encuentra identificado patentemente el acto o resolución que se impugna; b) aparece manifestada claramente la voluntad del inconforme de oponerse y no aceptar ese acto o resolución; c) se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación legalmente idóneo para invalidar el acto o resolución contra el cual se opone reparo o para obtener la satisfacción de la pretensión, y d) no se priva de la intervención legal a los terceros interesados; al surtirse estos extremos, debe darse al escrito respectivo el trámite que corresponda al medio de impugnación realmente procedente, porque debe tenerse en cuenta que conforme a la fracción IV del artículo 41 constitucional, uno de los fines perseguidos con el establecimiento de un sistema de medios de impugnación consiste en garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; por tanto, dentro de los derechos electorales reconocidos en la carta magna a los ciudadanos, agrupados o individualmente, destaca el de cuestionar la legalidad o la constitucionalidad de los actos o resoluciones electorales que consideren lesa causa agravio, cuestionamiento que se sustancia en un proceso de interés público, cuyo objeto, por regla general, no está a disposición de las partes, por estar relacionado con derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Esto debe complementarse con la circunstancia de que el artículo 23, párrafo 3, de la ley secundaria citada previene que, si se omite el señalamiento de preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, en la resolución que se emita deben tomarse en consideración las disposiciones que debieron ser invocadas o las que resulten aplicables al caso concreto. En observancia a lo anterior, se arriba a la solución apuntada, pues de esta manera se verá colmado el referido fin del precepto constitucional invocado, con la consiguiente salvaguarda de los derechos garantizados en él, lo que no se lograría, si se optara por una solución distinta, que incluso conduciría a la inaceptable conclusión de que esos derechos pudieran ser objeto de renuncia.

Sala Superior. S3ELJ 01/97 SUP-JDC-003/97. Asociación Nacional Revolucionaria “General Leandro Valle”. Sesión pública de 14-II-97. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. SUP-JDC-004/97. “A’Paz Agrupación Política Alianza Zapatista”. Sesión pública de 14-II-97. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Leonel Castillo González. SUP-RAP-008/97. Partido de la Revolución Democrática. Sesión pública de 12-III-97. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Leonel Castillo González.

Tesis de jurisprudencia J.1/97. Tercera Época. Sala Superior. Materia electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR. En atención a lo previsto en los artículos 2, párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* (“el juez conoce el derecho” y “dame los hechos y yo te daré el derecho”), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

Sala Superior. S3ELJ 03/2000 Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-041/99. Coalición integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario de las y los Trabajadores. 30 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-127/99. Coalición integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México. 9 de septiembre de 1999. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-291/2000. Coalición Alianza por Querétaro. 1 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos.

Tesis de jurisprudencia J.03/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

2. *El caso de la comisión de compra y coacción del voto*

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

Artículo 4o.

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

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 115

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

A. *La polémica de 1997*

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

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

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

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

El Tribunal Electoral, al resolver el expediente SUP-RAP-010/97, consideró que la creación de una comisión encargada de vigilar la compra y coacción del voto había transgredido los principios constitucionales de le-

galidad electoral y seguridad jurídica, por haber revestido del carácter de autoridad a la comisión creada y vulnerar el régimen de autoridad competente y el sistema de distribución competencial electoral y procedimental.

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

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

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

Tercero. Notifíquese personalmente al recurrente y por oficio a la autoridad responsable.

En la sentencia de marras, textualmente se aprecia:

Son sustancialmente fundados aquellos agravios mediante los cuales, el partido apelante, en esencia sostiene que la autoridad responsable, al emitir el acuerdo reclamado transgredió los principios constitucionales de legalidad electoral y seguridad jurídica, por cuanto revistió del carácter de autoridad a la Comisión creada mediante el acto impugnado, vulnerando con ello el régimen de autoridad competente, así como el sistema de distribución competencial electoral y procedimental para la aplicación de sanciones, al generar procedimientos y autoridades distintas a las legales y por carecer de facultades procedimentales e investigadoras, extralimitando sus atribuciones.¹³⁵

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

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

¹³⁵ Sentencia SUP-RAP-010/97. 18 de abril de 1997, magistrado: Eloy Fuentes Cerda, secretario: Lic. Anastasio Cortés Galindo, p. 55.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 117

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

En otra parte de la sentencia, el Tribunal refiere:

debe precisarse que el término integrar expedientes a que se refiere la atribución otorgada por la ley a dicha junta, no debe interpretarse conforme a la acepción que de ella se contiene en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*: ‘Integrar. Formar las partes un todo. Completar uno un todo con las partes que faltaban’, sino a la connotación y alcance que a dicho vocablo se le ha dado en el derecho positivo mexicano y que es factible deducir precisamente de algunos ordenamientos y dispositivos legales...¹³⁶

...es claro entonces, que el multirreferido vocablo integrar, procesalmente puede asimilarse a sustancias, esto es, que indistintamente son indicativos de atribuir a la persona o institución a quien se le otorga la obligación correspondiente, para recibir, recabar y desahogar todos aquellos elementos probatorios que conforme a sus atribuciones le permitan poner en estado de resolución la causa o el expediente correspondiente.¹³⁷ A juicio del Tribunal Electoral, el sistema disciplinario en materia electoral impide al Consejo General tramitar procedimientos, en razón de que dicha atribución se otorga a la Junta General Ejecutiva, en términos del artículo 86, párrafo 1, inciso l) del Cofipe. El Tribunal revocó el acuerdo y el Consejo General acató dicha sentencia.¹³⁸

Un asunto correlacionado, fue el exhorto para las autoridades federales, estatales y municipales. La sentencia SUP-RAP-010/97 y la posterior tesis

¹³⁶ Página 69.

¹³⁷ Sentencia SUP-RAP-010/97. 18 de abril de 1997, magistrado: Eloy Fuentes Cerda, secretario: Lic. Anastasio Cortés Galindo, pp. 67-70.

¹³⁸ En la sesión del Consejo General de 25 de abril de 1997, el consejero electoral Alonso Lujambio manifestó: “no es esta una discusión, señoras y señores, entre buenos y malos, ni entre iletrados y doctos, no es ésta una confrontación aguerrida entre órganos constitucionales. Estamos frente a distintas interpretaciones de la ley que han sido debatidas, legitimadas y votadas de modo diferenciado por consejeros y magistrados en el seno de sus cuerpos colegiados. Estamos ante una interacción institucional, frente a un proceso de construcción compartida de nuestra práctica institucionalidad política mexicana”.

de jurisprudencia señalan que el Consejo General, para el ejercicio de una facultad implícita, requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva.¹³⁹

B. *El voto particular*

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

Si se toma en consideración que dentro de las atribuciones conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el artículo 80 del Código invocado, está precisamente la de integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre estarán presididas por un consejero electoral, necesariamente arribaremos a la conclusión de que esta facultad discrecional que tiene dicho órgano para determinar su actuación, es la que sirve de apoyo a la decisión medular contenida en el acuerdo combatido, por lo que no resulta ilegal la integración de la comisión a que se refiere el acto impugnado, pues es la ley y no la voluntad arbitraria o caprichosa del Consejo General, la que autoriza el ejercicio de la facultad discrecional que da sustento al acuerdo apelado...¹⁴⁰

Para el magistrado, el agravio relativo a que la Comisión carecía de aptitud legal para solicitar información, así como para integrar expedientes cuyo resultado pudiera implicar la privación de derechos, es insuficiente para modificar el acuerdo, en razón de que no se dotó a la Comisión, de autoridad alguna. Esto, toda vez que los actos de autoridad son aquellos que se realizan en ejercicio de atribuciones propias de orden público, y, por lo tanto, están revestidos de imperio y obligatoriedad, caracterizándose por la posibilidad de hacerlos cumplir mediante coacción, lo que no se actualiza en la especie por ser la comisión un órgano simplemente auxiliar del Consejo General.¹⁴¹

¹³⁹ Tesis de jurisprudencia: Instituto Federal Electoral. Para el ejercicio de una facultad implícita, por el Consejo General, requiere de una expresa para lograr la efectividad de ésta.

¹⁴⁰ Voto particular, p. 2.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 6-7.

C. *La compra y coacción en el proceso de 2000*

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

El acuerdo de marras señaló que el consejero presidente de los consejos locales y distritales presentaría un informe de la tramitación de las quejas o denuncias sobre presuntas irregularidades de las que tuviera conocimiento en las sesiones ordinarias de dichos órganos. Además, se instruyó a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica para que diseñara e instrumentara una campaña intensa de difusión en los medios de comunicación impresos y electrónicos, que contribuyera a promover y generar las condiciones para que el sufragio se ejerciera de manera universal, libre, secreta, directa, personal e intransferible y se evitara la compra y coacción del voto. Los mensajes y materiales de la campaña, además de ser traducidos a diversos prototipos de materiales impresos y audiovisuales que serían distribuidos a nivel nacional, se difundirían en los medios de comunicación electrónicos a través de los tiempos oficiales del IFE. El director ejecutivo de Capacitación Electoral presentó un informe ante la Comisión de Capacitación Electoral. Finalmente, el consejero presidente y el secretario ejecutivo del Instituto formalizaron un convenio de colaboración con la PGR y la Fepade para difundir e impartir un curso de capacitación en materia de delitos electorales.

D. *La opinión internacional*

A pesar de existir disposición legal expresa que prohíbe los actos de presión o coacción del voto, ésta es una de las prácticas comunes que más resistencia han tenido en el sistema político mexicano. Así lo reconoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, que, en su parágrafo 463, relativo a los Temas pendientes señaló: “es pertinente señalar que, a pesar de los avances logrados, aún existen algunos temas pendientes en la reforma electoral, los cuales son de gran importancia. Entre ellos, cabe mencionar que ... deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma

de coerción o inducción del voto derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o servicio público”.¹⁴²

E. *Crítica interna e integradora*

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

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

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

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

¹⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, párrafo 463. Disponible en la página de internet: www.oas.org

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 121

los extranjeros, ministros de culto y notarios; el tercero contempla a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral; el cuarto incluye a los servidores públicos del Tribunal Electoral, y el quinto, a las autoridades federales, estatales y municipales.¹⁴³ En él hace mención, entre otras disposiciones, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (ley no aplicable por el Instituto Federal Electoral, por cierto).

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

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

3. *El emblema de la coalición Alianza por el Cambio*

A. *La sentencia del Tribunal*

Existe un asunto que por la trascendencia en el ámbito político es menester rescatarlo en esta relación de sentencias del Tribunal Electoral: el

¹⁴³ SUP-RAP-010/97, visible en *Justicia electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1999, Suplemento especial, núm. 1, pp. 80-81.

emblema de la coalición Alianza por el Cambio. El Consejo General aprobó el emblema presentado por la coalición Alianza por el Cambio, que incluía la fotografía de Vicente Fox. Sin embargo, el Tribunal Electoral ordenó suprimir la foto del emblema de la coalición, entre otros argumentos, por considerarlo un elemento inicuo. En la sentencia SUP-RAP-043/99 y acumulados, el Tribunal Electoral determinó:

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

Segundo. Los partidos coaligados o la representación de la coalición de referencia, deberán presentar ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación personal de este fallo, la representación gráfica del emblema modificado como consecuencia de la emisión de esta ejecutoria, y dicha autoridad deberá informar de inmediato a este órgano jurisdiccional sobre el cumplimiento que se haya dado al respecto.

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

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

De esta construcción y de las normas electorales ya destacadas, es preciso resaltar que el objeto claro e indiscutible que se persigue legalmente con el emblema exigido, consiste en caracterizar e identificar a los partidos po-

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 123

líticos o a las coaliciones, de tal modo que no puedan ser confundidos con otras de estas organizaciones políticas, es decir, aunque en las definiciones genéricas resulte factible que mediante un emblema se pueda identificar a una parte de un todo, como suele ocurrir en los casos de las marcas, o que en esa generalidad definitoria pudiera considerarse aceptable que con un emblema se identifique individualmente a ciertos miembros de una persona moral, sean sus directivos, afiliados, etcétera, en el ámbito positivo de la legislación electoral federal, el objetivo perseguido con la exigencia del emblema es muy claro y muy concreto, y está consignado en la ley expresamente, en el sentido de que debe caracterizar y diferenciar al partido o coalición de otros partidos o coaliciones, esto es, la calidad representativa que le es inherente al concepto debe encontrarse necesariamente en relación con la persona moral, el partido político al que corresponda o con el conjunto de éstos a que se coaliga.¹⁴⁴

Más adelante, la sentencia refuta el contenido del *Diccionario electoral* de Capel, mismo que señala que los emblemas pueden representar candidatos, bajo el argumento que la bibliografía jurídica no es la fuente de derecho que rige la vida y desarrollo jurídico de este país. En otra parte de la sentencia, el Tribunal sostiene:

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

¹⁴⁴ Sentencia SUP-RAP-038/99, y acumulados 041/99 y 043/99, recurso de apelación interpuesto por los partidos Democracia Social Partido Político Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana y Revolucionario Institucional. Ponente: Leonel Castillo González y Secretario: Arturo Fonseca, pp. 104-105.

continuidad de la penetración y arraigo de los organismos políticos, y atentar en alguna medida así, contra el régimen constitucional establecido.

La situación no se modifica cuando los partidos políticos deciden coaligarse con otros en alguna elección, sólo que en estos casos, como no puede prevalecer de por sí el emblema de un partido político como representativo de todos los coaligados, se requiere lógicamente del establecimiento de modalidades adecuadas para el caso, y es aquí donde la ley, sensible a lo que debe ser y para lo que es el emblema, determinó que se pueden emplear juntos los emblemas de todos los partidos coaligados, dado que con esto se cumple cabalmente con el objetivo de caracterizar e identificar a cada uno de ellos sin confundirlos con otros, pero a la vez poner en conocimiento de la ciudadanía su actuación conjunta para esa elección en el proceso electoral; pero también les dio la opción de formar un nuevo emblema único, sin cambiar con esto el contenido que corresponde legalmente a los emblemas partidarios ni el objetivo que con ellos se persigue, por lo que, cuando se adopta esta modalidad para cumplir con los requisitos que se ha deducido de la ley, el emblema debe contener elementos representativos e identificadores de los diversos partidos políticos unidos a la coalición, y no elementos contingentes como son los candidatos elegidos en unidad por dichos partidos, que en sí no representan ni identifican a ninguno de los partidos cuando está en esa posición, ni a todos juntos.¹⁴⁵

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

Si se admitiera a la inclusión de la fotografía se alteraría en la práctica el contenido legal que deben tener las boletas electorales, pues está previsto en la ley cuáles elementos del partido se deben asentar en la boleta y cuáles de los candidatos, al establecer en el artículo 205, apartado 2, incisos b), c) y e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se deben asentar en ellas el color o combinación de colores y el emblema del partido político nacional o el emblema y el color o colores de la coalición, en tanto que de los candidatos sólo se debe incluir el nombre completo, incluyendo apellidos paterno y materno, y el cargo para el que se postulan, de manera que si se considerara válida la inclusión de la fotografía de los candidatos en el emblema, se forzaría al Instituto Federal Electoral a incluir en las boletas electorales un elemento no contemplado para ellas por la ley, como sería la fotografía del candidato, lo cual atentaría contra el sistema

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 110-112.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 125

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

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

En este punto se requiere aclarar que si bien los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen en principio por la regla aplicable a los gobernados que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido, también es verdad que la calidad de instituciones de orden público que les confiere la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo no prohibido por la legislación, no puedan llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública,

primordialmente en razón de ser prioritaria con relación a sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución como instituciones de orden público.¹⁴⁶

B. *Incidente de ejecución*

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

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

La argumentación del TEPJF,¹⁴⁷ en el incidente de ejecución de la sentencia, fue la siguiente:

- a) La sentencia declaró inválida la parte de la cláusula cuarta del Convenio de Coalición, que menciona que el emblema de la coalición contendría la imagen de Vicente Fox.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 113-115.

¹⁴⁷ SUP-RAP-043/99, y acumulados, Incidente sobre inejecución de sentencia. Magistrado: Leonel Castillo González. Secretario: Ángel Ponce Peña, pp. 11 y ss.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 127

- b) Se declaró inválido el artículo 5 de los Estatutos de la coalición, en el mismo punto.
- c) Se consideró que en la interpretación del convenio, los partidos se decidieron por la opción de que su emblema se conformara con la suma de los emblemas originales de los partidos, opción que es distinta a formar un emblema “único” de la coalición.
- d) En virtud de que la cláusula cuarta del convenio y el artículo 5o. de los estatutos contienen una parte válida, se consideró que dichas disposiciones deberían subsistir con todos sus efectos.
- e) Por lo que los partidos políticos coaligados deberán modificar su emblema para ajustarlo a la ejecutoria.
- f) En virtud de lo anterior, la modificación deberá efectuarse en los términos de la cláusula cuarta del convenio y del artículo 5 de los estatutos, en la parte que permaneció subsistente.
- g) Esto es, la única forma de dar cabal cumplimiento a la ejecutoria es que la coalición presente como emblema la conjugación de los emblemas de los partidos políticos que la conforman y que tienen registrados ante el IFE.
- h) Por consiguiente, atendiendo a la sentencia, al convenio de coalición y a los estatutos de la misma no resulta factible incorporar elementos adicionales, como la silueta de Vicente Fox.
- i) Por tal motivo, resulta procedente tomar medidas pertinentes para lograr el estricto cumplimiento de la sentencia.
- j) Por lo anterior, y en atención a los principios generales de derecho, la coalición tiene una obligación de hacer, que consiste, precisamente, en efectuar las modificaciones a su emblema. En estos casos, el juzgador, aplicando el principio general de derecho procesal civil, debe fijar un plazo prudente al obligado para su cumplimiento, analizando la realidad de las circunstancias y, en caso de no cumplirse, la posibilidad de que un tercero lo ejecute.
- k) En ese tenor, y atendiendo a que había sido fijado un plazo sin cumplirse adecuadamente, que la ejecución es un acto de fácil realización, se brindó un nuevo plazo de 24 horas a la coalición para modificar el emblema o, en su caso, se autorizó al Consejo General del IFE para cumplir con la sentencia, con afectación a las ministraciones presupuestales de los partidos coaligados en forma proporcional.

C. *Marco normativo de las boletas electorales*

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

Artículo 63.

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

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

El artículo 205, párrafo 1, del Código Electoral, dispone:

Artículo 205.

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

El párrafo 2 de dicho artículo dispone:

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

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

El párrafo 6 prescribe:

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

D. *Opinión de la interpretación del Tribunal*

Pese a que se concuerda con algunos de los planteamientos de la sentencia, considero que existen dos situaciones que se podrían debatir. La primera tiene que ver con la interpretación del TEPJF. La base de la interpretación es el criterio gramatical, la sentencia se sustenta en la disyunción “o” que acompaña al artículo 63, párrafo 1, inciso e) del Cofipe, situación jurídicamente correcta, pero que sigue siendo una perspectiva gramatical. El otro asunto es el relativo al principio de legalidad que, es de explorado derecho, consiste en que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, en tanto que los particulares pueden hacer aquello que no tienen prohibido por aquélla.

a. La interpretación gramatical

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

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

en razón de que se trata de un emblema distinto, más aún si consideramos que el emblema tiene como finalidad lograr la identificación del votante con la coalición. Evidentemente, la presencia de la fotografía ayudaría a los interesados a identificar mejor, por lo que una interpretación funcional y no gramatical podría considerar como válido el emblema de la coalición.

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

b. Comparativo de interpretaciones

El Cofipe, al emplear el vocablo “emblema” no proporciona mayores elementos para su definición.

El vocablo “emblema” significa: Expresión gráfica original formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquiera otra expresión simbólica que puede incluir o no alguna palabra, leyenda, lema, etcétera, y tiene por objeto caracterizarlos representativamente, con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales y de cualquiera especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos (p. 108).

Cuando los textos normativos contienen vocablos que carecen de significado jurídico *per se*, debe entenderse que su significado es el común del vocablo.

La definición propuesta por el Tribunal deja de lado la definición del *Diccionario electoral* de Capel, que menciona a las imágenes como parte del emblema y como mecanismo para identificar candidatos. En ese sentido carece de la objetividad necesaria, pues únicamente toma los elementos que le convienen.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 131

No es posible compartir los argumentos de Capel, por tres motivos:

- a) La bibliografía jurídica no es la que rige la vida y el desarrollo del país.
- b) Las posturas de la doctrina sólo sirven para conocer y orientar la conciencia de las autoridades.
- c) Debe atenderse a los fines que emanan del derecho positivo, y a la bibliografía sólo en lo que armonice con la ley (artículo 110).

Incluir la fotografía en la boleta sería inequitativo.

Las coaliciones de partidos políticos no constituyen fusiones temporales de las que surja una nueva persona jurídica distinta a sus integrantes, sino que se trata de la unión de partidos para contender en una elección determinada con candidatos, principios, plataformas, programas de acción y estatutos comunes (p. 110).

El emblema debe representar e identificar a los partidos políticos y debe ser usado en todas las actividades de éstos, se traduce así en un elemento que influye en esa penetración ante la ciudadanía y en la consecución de su arraigo. En la medida que contenga dicho emblema elementos para identificar y distinguir a otras personas o cosas se debilita la imagen del partido y en consecuencia se atenta contra el régimen constitucional establecido (pp. 114-115).

El Tribunal basa su sentencia en definiciones del vocablo “emblema” provenientes de la doctrina.

El Tribunal Electoral es una autoridad que pudo orientar su conciencia con las posturas del *Diccionario* de Capel. Situación que no ocurrió.

El argumento es inatendible, toda vez que en el presente caso la ley es omisa al respecto, por lo que no existe bibliografía que armonice con ella.

Todos los partidos y coaliciones tuvieron la misma oportunidad legal de incluir fotografías en sus emblemas.

Las coaliciones son, según señala Duverger, “Super-partidos”.

El emblema es uno de los elementos que caracterizan a esa unión de partidos de naturaleza temporal.

El objeto de una coalición es integrar dos o más partidos en torno a candidaturas comunes. Las coaliciones pueden identificarse con la imagen de un candidato.

Si el emblema tiene la figura de un candidato, se merma la importancia de la participación que les corresponde en la elección a los partidos políticos, al destacar en igualdad de circunstancias, la figura del elemento transitorio, que es el candidato, frente al que debe ser el elemento constante, que es el partido (p. 117).

Si se admite la fotografía, se altera el contenido legal de las boletas (p. 117).

La inclusión de la fotografía es un acto de propaganda electoral (p. 135).

Dentro de los mecanismos para planificación y programación de la propaganda electoral ha venido cobrando importancia la proyección de la figura o imagen de los candidatos, lo que tiene efecto el día de la jornada. Uno de los medios para proyectar la imagen personal es la fotografía, por lo que incluir la fotografía en las boletas podría tener efectos de propaganda (pp. 137 y 138).

Los efectos propagandísticos se producirían el día de la jornada electoral, esto es, tres días después de que concluyen las campañas electorales (p. 138).

La imagen de Fox en la boleta es un acto de propaganda en virtud de que proviene originariamente de un acto de la coalición (p. 140).

Si fuera cierto que el emblema con la figura del candidato merma la importancia de los partidos políticos, entonces el Cofipe no permitiría utilizar emblemas distintos. Sin embargo, esto no es así, en virtud de que el propio Código faculta a los partidos a crear emblemas distintos a los propios.

El contenido legal de la boleta incluye al emblema. La fotografía se contiene en un emblema que la ley permite; por consiguiente, no altera el orden legal.

Es falso, en virtud de que, en todo caso, la inclusión del nombre de los candidatos sería propaganda.

Es inadmisibles motivar sentencias en situaciones hipotéticas.

Las boletas electorales no son propaganda.

La idea de la propaganda electoral es precisamente surtir efectos para que la ciudadanía emita su sufragio el día de la jornada electoral.

La ley establece como facultad del IFE la impresión de la boleta y los materiales electorales. La propaganda proviene de los partidos políticos. La boleta no es propaganda electoral.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 133

No se advierte que los partidos coaligados, al celebrar el convenio en cuestión, hayan querido que esa forma de integración del emblema subsistiera íntegramente, por lo que procede mantener subsistente y válida la cláusula de integración del emblema (p. 145).

En caso de que la coalición no dé cumplimiento a la sentencia, el Consejo General puede ordenar la realización de un emblema.

La ley establece que los partidos políticos coaligados presentarán un emblema que los represente. Los partidos diseñan libremente el emblema. Su voluntad es la de lograr el registro del emblema en los términos solicitados no una parte de éste.

No existe facultad explícita ni implícita en la ley. El Tribunal ha afirmado que el Consejo General requiere de una facultad explícita para poder ejercer una implícita.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA. El inciso z), del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento. Esta facultad implícita requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva, por cuanto a que, el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tiene como aspecto identificadorio, la relación de medio a fin entre una y otra. Si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirma haberlo emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hace efectiva una expresa o explícita, dicho acto carece de la debida funda-

mentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto, entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretende adecuarse.

Sala Superior. S3EL 047/98. Recurso de apelación. SUP-RAP-004/98. Partido Revolucionario Institucional. 18 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Omar Espinoza Hoyo.

c. Mutación conceptual del principio de legalidad

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

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

Por otra parte, la resolución conlleva la necesidad de debatir en torno a la incorporación de la equidad como un principio rector de la actividad electoral. La Constitución señala como principios rectores de la actividad electoral la imparcialidad, objetividad, independencia, certeza y lega-

lidad. La doctrina jurídica mexicana ha extrañado la presencia del principio de equidad al mismo rango que los anteriores.¹⁴⁸

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

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

4. *Los visitantes extranjeros*

A. *La interpretación del Tribunal*

La imposición de sanciones a los visitantes extranjeros es un asunto que podría considerarse de menor importancia; sin embargo, es trascendente para explicar los problemas inherentes a la interpretación de las sentencias del Tribunal. Aun cuando la mayor parte de la sentencia es de carácter garantista, es decir, encaminada a proteger los derechos, una parte de ésta obliga a la autoridad electoral a imponer sanciones y procedimientos para los visitantes extranjeros. El problema fundamental en este asunto fue la interpretación que de la sentencia hizo el Instituto Federal Electoral, particularmente la Junta General Ejecutiva, que concibieron la instrucción del Tribunal en forma represiva y establecieron en el proyecto de acuerdo sanciones como la inhabilitación y la amonestación. El proyecto de acuerdo fue rechazado, por la intervención de los consejeros electorales; no obstan-

¹⁴⁸ La posición referida puede encontrarse en el comentario al artículo 41 constitucional de la *Constitución comentada*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

te, queda claro que las sentencias pueden ser interpretadas en un sentido u otro, según la capacidad hermenéutica del aplicador de la norma jurídica.

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

Único. Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral emita un nuevo acuerdo por el que se establezcan las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral federal del año 2000, debiendo establecer las sanciones administrativas para el caso de infracciones a las normas del acuerdo y a la ley electoral, así como el procedimiento para su imposición.¹⁴⁹

En la sentencia de marras, el Tribunal sostiene:

Efectivamente, tal como lo sostiene el partido político actor la Base 9a. del Acuerdo que se impugna, solamente establece una consecuencia para el caso de que un visitante extranjero incumpla con las obligaciones que les impone el mismo acuerdo o infrinjan la normatividad a que está sujeta su estancia en el país, que consiste en informarle a la Secretaría de Gobernación sobre dicha irregularidad.

Sin embargo, ni en la propia base 9a., ni en el Acuerdo en general, se establece qué sucederá con la acreditación de visitante extranjero que el Instituto Federal Electoral haya otorgado, cuando dicho visitante haya dejado de cumplir con las obligaciones fijadas en el mismo acuerdo o haya cometido infracciones a las leyes a que está sujeta su estancia en el territorio nacional, pues aun cuando en la misma base 9a. se señale que se toma-

¹⁴⁹ Expediente SUP-RAP-021/99, Recurso de Apelación promovido por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, núm. CG106/99, por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral federal del año 2000.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 137

rán las medidas conducentes, tal disposición resulta de extrema vaguedad, lo que atenta contra los principios de certeza y seguridad jurídicas.¹⁵⁰

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

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

Artículo 267.

1. El Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la Ley.

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

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

Sin embargo, la sentencia SUP-RAP-021/99 consideró que “al analizar el artículo 267 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ... (llegó) a la conclusión de que el Instituto Federal Electoral tiene entre sus atribuciones la de conocer de las infracciones en que incurran los

¹⁵⁰ SUP-RAP-021/99, pp. 30-31.

extranjeros y que al conocer de las mismas debe de tomar las medidas conducentes, independientemente de la obligación que le impone tal dispositivo de informar *ipso facto* de la comisión de la conducta ilícita”. A su juicio, las medidas conducentes, para no vulnerar el principio de seguridad jurídica, debían ser operar un procedimiento de sanción.

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

B. *Opinión crítica: un alegato a favor de la interpretación restrictiva en materia punitiva*

El Instituto Federal Electoral no está facultado para sancionar a los visitantes extranjeros. Por otra parte, no debe perderse de vista que las sanciones impuestas (inhabilitación y cancelación) son las previstas para los observadores electorales, esto es, para los nacionales, no para los extranjeros. No puede aplicarse esta sanción a los visitantes, toda vez que el argumento por analogía, que Perelman ha definido como un argumento con similitud de estructuras, se encuentra prohibido en materia punitiva. Por lo que no era dable resolver el asunto, como lo concibió el Instituto.¹⁵¹

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

¹⁵¹ Debe aclararse que el proyecto original presentado por la Junta General Ejecutiva pretendía establecer un procedimiento y una serie de sanciones (inhabilitación) a los observadores electorales. En virtud de la intervención de la consejera electoral Jacqueline Peschard, fue modificado el proyecto de acuerdo para incorporar como sanción exclusivamente la cancelación del registro. No obstante, el planteamiento que se recoge en el presente alegato pretende ir más allá de la atinada intervención de la consejera.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 139

Existe otra idea en torno al sentido de la sentencia del Tribunal, que consideraría que el Tribunal Electoral se encuentra en esta ocasión materialmente legislando.¹⁵²

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

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

En la especie, el Cofipe faculta al Instituto Federal Electoral exclusivamente para hacer del conocimiento de la Secretaría de Gobernación aquellos actos contrarios a la norma cometidos por extranjeros. La sentencia vulnera el principio de legalidad y obliga al Consejo General a ejercer una facultad sin ser competente para hacerlo y sin que exista norma alguna que otorgue dicha competencia. El principio de que las autoridades no pueden

¹⁵² No se comparte el sentido de la siguiente tesis que se transcribe; no obstante, para una revisión global de la interpretación en torno a las facultades del órgano jurisdiccional como creativo del derecho, es menester señalar que desde una perspectiva muy clásica, el Poder Judicial Federal ha sostenido que el órgano jurisdiccional no puede llenar lagunas o ausencia de legislación en los siguientes términos: “AUSENCIA DE LEGISLACIÓN Y LAGUNAS DE LA LEY. El órgano jurisdiccional no puede llenarlas. Es cierto que tratándose de lagunas de la ley, los órganos jurisdiccionales no pueden dejar de resolver el asunto sometido a su potestad, lo que deben hacer interpretando armónicamente el ordenamiento jurídico correspondiente en relación con los principios generales del derecho, la lógica y la razón hasta llegar a cubrir la laguna existente; empero, si no existe ley, no puede exigirse que la justicia federal llene ese vacío, pues de hacerlo, estaría legislando, lo que en nuestro sistema de derecho está prohibido porque constitucionalmente no se pueden reunir dos poderes en uno”.

imponer sanción alguna que no se encuentre contenida en las normas ha reconocido la doctrina y la interpretación de la Suprema Corte.¹⁵³

¹⁵³ **“Facultades implícitas y explícitas. Multas.** En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que **las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la Constitución o en alguna ley.** Por una parte, sí hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiendo por implícitas aquellas facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y, aun tratándose de las facultades legislativas del Congreso, por ejemplo, que están sólo sucintamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha dicho que si el fin de la ley es legítimo, y si está dentro de los objetivos señalados en la Constitución, y los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, esa ley es constitucional. Pero hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas, y sólo se puede admitir que se ejerciten las facultades expresa y limitativamente otorgadas. Es el caso de las normas que imponen cargas fiscales, reconocido en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y emanado primordialmente de la fracción IV del artículo 31 constitucional, conforme a la cual ningún cobro se puede hacer por la vía económico-coactiva ni aplicarse ninguna otra sanción a un particular, sin acudir a los tribunales previamente establecidos (como excepción a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional), si no está claramente determinado en una ley, sin que las autoridades administrativas puedan ampliarse sus facultades al respecto por razones de interés público, o de conveniencia en el ejercicio de sus facultades, ni por ningunas otras. **En el caso de las multas y sanciones administrativas se está, evidentemente, en la segunda hipótesis de las examinadas, y las facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las hipótesis en que procede su aplicación, deben estar expresa y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se pueda ampliar ni facultades, ni sanciones, ni hipótesis de infracción, ni por analogía, ni por mayoría de razón, ni porque indebidamente se estime que el que puede lo más debe poder lo menos.** Luego, para imponer las sanciones a que restrictivamente se refiere el artículo 23, fracción VI, del Reglamento interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (sin analizar aquí si es el Congreso el que debe fijar las facultades de los órganos de autoridad del Ejecutivo, o si éste puede por sí y ante sí ampliarlas, otorgarlas o modificarlas), con base en ese precepto sólo tiene facultades el director general de Control y Vigilancia Forestal, sin que pueda asumirlas el secretario del ramo por analogía ni por mayoría de razón, ni por poder lo más, como superior de quien puede lo menos, porque esto violaría el sistema de facultades restringidas para imponer sanciones cobrables por la vía económico-coactiva, o imponibles sin acudir a los tribunales previamente establecidos.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 141

Por otra parte, el citado numeral constitucional dispone que en materia punitiva queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, ley alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. La sentencia y el acuerdo son claras afrontas al principio de legalidad.¹⁵⁴

Además, siguiendo a McCormick, desde una óptica de la consistencia del sistema jurídico, esta sentencia y el posterior acuerdo del Instituto Federal Electoral no consideran los mandatos supralegales e infraconstitucionales, esto es, los tratados internacionales signados por México, particularmente

Así como las siguientes: “Multas. Si las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo”. Quinta época, tomo XII, p. 214. Agente del Ministerio Público del sexto circuito, tomo XII, p. 440. Durán Carlos M., tomo XIII, p. 750. Agente del Ministerio Público del sexto circuito, tomo XIX, p. 1187. Téllez Corona Francisco, tomo XVIII, p. 69. González Eusebio”.

“Infracciones. Sanciones impuestas por autoridades administrativas. Fundamentacion. Si bien, conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución”. Quinta época: Amparo en revisión 529/21. Rogelio Gómez y hno., 20 de julio de 1927. Unanimidad de ocho votos. Amparo en revisión 4677/28. Alba Valenzuela Ezequiel, 10 de septiembre de 1930. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 2689/31. Tiburcio Felipe, 3 de enero de 1933. Cinco votos. Amparo en revisión 2054/34. Gómez Federico. 7 de diciembre de 1934. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 573/33. Suárez Petra. 15 de mayo de 1935. Unanimidad de cuatro votos.

Nota: En los apéndices 1917-1954 y 1917-1965, aparece con el rubro: “Autoridades administrativas”. Quinta época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, parte SCJN, tesis 86, p. 6.

¹⁵⁴ Nulla pena sine lege. La imposición de penas sin ninguna base legal, por no existir disposición alguna que castigue el acto por el cual se imponen, o sin que el acto que les da origen esté exactamente comprendido en las disposiciones legales que lo castiguen, importa una violación de los artículos 14, 16 y 21 constitucionales, tomo VI, Palma Medina Augusto y coags., p. 638, 9 votos, 9 de abril de 1920, quinta época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VI, p. 638.

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

los relativos a la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en términos de la Convención Americana de Derechos Humanos resulta aplicable la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, la cual precisa que los actos normativos mediante los cuales se pretenda restringir un derecho fundamental deben estar plasmados en ley, entendiendo por ésta a los actos normativos enderezados al bien común emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo.

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

5. *El Reglamento Interior*

A. *Antecedentes*

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

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

Segundo. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cumplimiento de esta resolución deberá emitir un nuevo acuerdo que excluya del citado Reglamento Interior, lo dispuesto en sus artículos 14, párrafo 1, inciso o), 23 y 27, párrafo 1, incisos o) y p), ordenando en su oportunidad la

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 143

publicación íntegra del modificado acuerdo y Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral en el *Diario Oficial de la Federación* (p. 51).

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

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

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

a. El debate sobre la autonomía:

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

Artículo 14

1. Para contribuir con el ejercicio de las atribuciones que el Código confiere al consejo y el presente reglamento a las comisiones, los consejeros electorales están facultados para ...

o) velar por la autonomía del Instituto.

El Tribunal, en la sentencia en comento, consideró:

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

En primer lugar, es de observar que la responsabilidad de salvaguardar la autonomía constitucionalmente otorgada al Instituto Federal Electoral, a través del artículo 41, fracción III, de la ley fundamental, en tanto organismo público autónomo, está encomendada legalmente, en su calidad de órgano central y superior de dirección, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, según se desprende del artículo 73, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del cual forman parte los consejeros electorales a quienes, a través del reglamento impugnado y de manera aislada, se les otorga individualmente tal atribución, según lo previsto en el artículo 74, párrafo 1, del propio ordenamiento legal. En tal sentido, dicha responsabilidad está encomendada legalmente al cuerpo colegiado de dirección con máxima jerarquía en el Instituto, y no de manera individual y distintiva a algunos de sus integrantes, quienes de suyo están obligados, como todo servidor público, a la debida observancia de la Constitución y de las leyes que de ella emanen, según lo establecido en el Título Cuarto y artículo 128 de la Constitución federal, así como en el artículo 125 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo la autonomía del Instituto, precisamente, una previsión de orden constitucional.

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

Al respecto, cabe precisar la confusión en que incurre la autoridad responsable al señalar que al establecer el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, en su artículo 77, párrafo 2, que el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo desempeñarán su función con autonomía y probidad, se desprende como consecuencia la disposición reglamentaria que se analiza, siendo que se trata de situaciones distintas, pues una cosa es que un servidor público deba desempeñar su

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 145

función con autonomía, y otra diferente, el que se arrogue la custodia de la autonomía institucional de un organismo público (pp. 45-46).¹⁵⁵

Al respecto, cabe hacer las siguientes precisiones:

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

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

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

En el *Diccionario Jurídico Mexicano* se menciona que “el concepto de facultad jurídica presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica ... El ejercicio de la facultad puede ser un hecho obligatorio como la facultad del juez para pronunciar sentencias”.¹⁵⁶ En la especie, el velar por la autonomía institucional también es un hecho obligatorio que, en los términos descritos, corresponde a los consejeros electorales.

Pattaro manifiesta, al estudiar el pensamiento kelseniano, que una forma de distinguir a un ordenamiento estático de uno dinámico es la distinción entre normas de conducta (o de comportamiento) y de com-

¹⁵⁵ SUP-RAP-034/99, 10 de febrero de 2000, actor: PRI, en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Reglamento Interior del IFE, Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez, Secretario: Hugo Domínguez Balboa.

¹⁵⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, voz: “Facultades”, México, Porrúa, 1995, p. 1407.

petencia. Las normas de conducta prescriben cómo comportarse, en tanto que las de competencia establecen quién, cómo y con qué formalidades pueden o deben emanar otras normas. En un ordenamiento dinámico existen ambos tipos de normas. En la especie, el velar por la autonomía institucional es una norma de conducta que se deduce a partir de una norma de competencia: la norma que faculta al Consejo General para emitir reglamentos interiores.

Según Ross,¹⁵⁷ existen tres tipos de normas: primarias, secundarias y de competencia. La norma primaria es la relativa a los particulares que está dirigida a los jueces y considera una sanción. La norma secundaria está dirigida a los ciudadanos. La norma de competencia es del ordenamiento judicial, que indica quiénes y en qué condiciones tienen competencia para conocer de las controversias; esto es, quién es el destinatario de la norma primaria.

En el caso concreto existe una norma primaria que establece la autonomía institucional. La norma secundaria no es una norma auténtica; se trata de una regla de prudencia que los ciudadanos que desean evitar sanciones deducen de la norma primaria. La norma secundaria diría hipotéticamente: “No se deben realizar comportamientos dolosos que vulneren la autonomía institucional”. Por su parte, la norma de competencia es la que indica quién es el destinatario de la norma primaria que, en el artículo 73.1, como regla general, señala para el Consejo General, pero que el artículo 77.2 circunscribe a los consejeros electorales, que son destinatarios de resolver los conflictos derivados de la norma primaria (la que genera la autonomía institucional) y, por tanto, de velar por el cumplimiento de dicha autonomía. Hart ha señalado la existencia de normas que confieren facultades, las cuales no fijan obligaciones ni deberes, ni prescriben formas de conducta.

- 3) La sentencia señala que la responsabilidad de la autonomía está encomendada legalmente al Consejo General del Instituto en forma general, y no de manera individual y distintiva a algunos de sus integrantes. La interpretación del artículo 73.1 que recoge el Tribunal es aislada, puesto que no toma en cuenta los artículos 128 constitucional y 77.2, 125.1 y 171.1 del Código Electoral. La interpretación sistemática de dichos preceptos arroja como resultado la obligación

¹⁵⁷ Pattaro, Enrico, *Elementos de teoría del derecho*, Madrid, Debate, 1986, p. 40.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 147

constitucional de los consejeros electorales en lo particular de vigilar la autonomía institucional, en virtud de su protesta constitucional, así como la facultad que confiere la norma secundaria para desempeñar sus atribuciones con autonomía. En ese sentido, es falso que la autonomía no corresponda de manera individual a cada uno de los integrantes del Consejo General.

- 4) La sentencia invalida el inciso en cuestión, toda vez que no se le otorga la atribución a los demás miembros del Consejo. Existe una razón jurídica para no incluir a los consejeros y representantes de los partidos políticos. El artículo 77.2 del Código de la materia establece que los consejeros electorales desempeñarán su función con autonomía y probidad. Esta norma no involucra a los consejeros del Poder Legislativo ni a los representantes mencionados. Por otra parte, también ellos están obligados a acatar la autonomía institucional en términos del artículo 41 constitucional. En resumen: no se otorga la atribución a los demás miembros del Consejo, en virtud de que no existe norma legal para ellos que pueda desarrollarse y, por tanto, su defensa de la autonomía se funda directa y exclusivamente en la Constitución.
- 5) La sentencia refiere que el inciso establece la duplicación de atribuciones con el Consejo General, lo que es incorrecto e ilegal. Al respecto, el Tribunal no menciona argumento alguno para justificar sus epítetos “incorrecto” e “ilegal”. Además, la lectura del Tribunal se basa sólo en un precepto: el 73.1, al que se ha hecho referencia; por consiguiente, no es una interpretación sistemática como la que ordena el Cofipe.
- 6) En la sentencia se manifiesta que los consejeros electorales podrían ejercer otras atribuciones y aumentar injustificada e ilegalmente su esfera jurídica de facultades. Cabe señalar que el Reglamento Interior no establece atribuciones adicionales a los consejeros electorales. Por el contrario, el mismo encabezado del artículo menciona que las acciones reglamentarias de los consejeros electorales son para ejercer adecuadamente sus atribuciones legales. No se aumenta su esfera jurídica de facultades, en virtud de que son la propia Constitución y la ley las que establecen la atribución.

b. Rendición de cuentas

El Reglamento prescribía:

Artículo 27

1. Para el cumplimiento de las atribuciones que el código les confiere, corresponde a los consejeros electorales de los consejos locales...
- p) recibir el informe de ejercicio del presupuesto de la junta local.

El Tribunal sostiene en la sentencia de marras:

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

En efecto, de la consulta a lo dispuesto en los artículos 82, párrafo 1, inciso z); y 97, párrafo 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende con precisión que corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral recibir, por conducto del Secretario Ejecutivo, el informe anual del ejercicio presupuestal del Instituto, que presente la Dirección Ejecutiva de Administración, por lo que la disposición reglamentaria impugnada contraviene la facultad legalmente otorgada al órgano superior de dirección del Instituto, sin que dicho código prevea competencia o atribución alguna de naturaleza presupuestal a favor de los consejeros electorales locales ni de los correspondientes consejos locales.

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

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

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

- El artículo 105.1 a) faculta a los consejeros electorales distritales a vigilar la observancia del Código y de las resoluciones de las autoridades electorales. En ese sentido, la aprobación presupuestal y las

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 149

normas de racionalidad y austeridad del Instituto son resoluciones de autoridades electorales que los consejeros electorales locales están obligados a vigilar.

- El artículo 105.1 l) señala como atribución de los consejos locales el vigilar las actividades de la Junta Local Ejecutiva, entre las cuales se encuentran las del ejercicio presupuestal.
- El artículo 69.3 del Cofipe establece la desconcentración como base de la organización del Instituto, de tal suerte que la desconcentración implica la asunción de funciones por parte de los órganos de dirección a nivel delegacional y subdelegacional; entre ellas; la de vigilar la administración de los recursos.

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

- La sentencia suprime la facultad de recibir el informe sobre el ejercicio del presupuesto. Si se efectúa una interpretación sistemática de las disposiciones que menciona el Tribunal se entiende por informe sobre el ejercicio del presupuesto la elaboración de un documento que contenga la descripción pormenorizada del gasto anual y su relación con las metas programadas al inicio del ejercicio. Esto es, suprime la obligación de elaborar el informe y presentarlo a consideración del Consejo; no inhibe la solicitud de información de los consejeros electorales en cualquier materia, incluyendo la presupuestal.
- Los consejeros electorales locales, vía artículo 105.1 a) y l), están facultados para vigilar las actividades de la Junta Local durante el proceso electoral, una de las cuales es la administrativa. Por tanto, mantienen la facultad legal de solicitar información.
- El artículo 1.1 del Cofipe establece que las disposiciones son de orden público; en consecuencia, no pueden considerarse como sujetas a transacciones por los particulares. Por tanto, la sentencia no puede estar por encima de la ley que prescribe la facultad de vigilar las actividades de la Junta.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Existen otras disposiciones en la normativa institucional relacionadas con la solicitud de información. El artículo 18 del Reglamento Interior señala: “Para el cumplimiento de las atribuciones que el código les confiere, corresponde a los consejos locales: (...) b) solicitar y recibir *oportunamente*, de las juntas locales y distritales, la información necesaria para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones”.

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

6. *La libertad religiosa*

A. *Precedentes*

La libertad religiosa fue un tema que tuvo un lugar destacado dentro de las controversias en el proceso electoral de 2000. Destacables fueron las quejas promovidas por el Partido Acción Nacional en contra del Partido Revolucionario Institucional por el acto de devoción de Roberto Campa Cifrián, precandidato a la jefatura de gobierno del Distrito Federal de este último instituto político, ante una imagen del Niño Pa, en Xochimilco. También se debatió en torno a la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional por el uso de un estandarte de la Virgen de Guadalupe por Vicente Fox Quesada, entonces candidato a la Presidencia de la República por la coalición Alianza por el Cambio (el acto fue previo a la conformación de la coalición).¹⁵⁹

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

¹⁵⁹ Sobre el particular, se encuentra el voto particular del consejero electoral Jaime Cárdenas Gracia en relación con los proyectos de resolución de las quejas JGE/QPRI/015/99 y JGE/QPAN/016/99 en materia religiosa, pronunciado en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 16 de noviembre de 1999. Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos Alán y Nieto, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000, pp. 167-205.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 151

El caso de Roberto Campa Cifrián llegó al Tribunal Electoral en el expediente SUP-RAP-032/99 resuelto por la Sala Superior el 22 de diciembre de 1999, en el cual se revocó la resolución el 30 de noviembre de ese mismo año dictada por el Consejo General al expediente JGE/QPAN/CG/016/99.¹⁶⁰ En la sentencia de marras, el Tribunal señala:

El hecho de que el entonces precandidato, se persignara ante una imagen religiosa, se persignara ante una imagen ... en este caso religiosa, indiscutiblemente debe conceptuarse como un acto de fe, si acaso, de veneración de la imagen, desplegado en función a la necesidad u obligación impuesta como norma de carácter religiosa, para quienes, se repite, profesan la religión; proceder que, se insiste, no debe ser objeto de reproche, al margen de realizarse privada o públicamente, por constituir un acto volitivo de la persona, que denota su preferencia por cierta religión.

Antes bien, debe conceptuarse como una acción desplegada en ejercicio del derecho consagrado por el artículo 24 constitucional, elevado a la categoría de garantía individual, de que toda persona es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta pensadas por la ley; sin que sea el caso de que al desplegar ese acto, que bien puede considerar obligatorio, instintivo o incluso realizado conscientemente, contravenga alguna norma de derecho positivo, porque no existen, al menos en el caso a estudio, razones por las que pueda legalmente estimarse se hiciera como parte de la propaganda.

El asunto SUP-RAP-011/2000 es un recurso de apelación promovido por la organización política UNO, Agrupación Política Nacional, en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral que lo sancionaba por actos que se consideraron como infracciones al Cofipe. Dicho recurso de apelación fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral el 10 de mayo de 2000, con el siguiente resolutivo:¹⁶¹

Único. Se confirma la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral de fecha veintinueve de febrero pasado en torno a la sanción impuesta a la Organización Política UNO, Agrupación Política Nacional, por

¹⁶⁰ Sentencia presentada por la ponencia de la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Roberto Ruiz Martínez.

¹⁶¹ La sentencia fue elaborada por la ponencia del entonces magistrado presidente José Luis de la Peza.

hechos que se consideraron constituyeron infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (p. 134).

B. *La interpretación del Tribunal Electoral en materia religiosa*

En la sentencia, el Tribunal Electoral refiere:

... el inciso *q*), fracción primera del artículo 38, en relación al artículo 34, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene su origen en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, de 19 de septiembre de 1916 que en su artículo 43 mencionó, por primera vez, la prohibición de que los partidos políticos utilizaran alguna denominación religiosa, prohibición que fue reiterada en el artículo 60 de la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 (p. 74). En consecuencia, deben sopesarse las sucesivas reformas a la legislación federal electoral de este siglo, que en todo caso buscaron la consagración y regulación a detalle del mencionado principio histórico en las relaciones de los partidos políticos, a efecto de que éstos no pudiesen, en ningún momento, aprovecharse en su beneficio de la fe de un pueblo.

Dicho propósito fue perfeccionado en el año de 1993, al agregarse la fracción en estudio al párrafo 1 del artículo 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se aprecia diáfano la voluntad del legislador de perfeccionar el principio histórico de superación entre las iglesias y el Estado, vivo desde su germen, por vía de la prohibición mencionada primero a los partidos políticos y, con las reformas de noviembre de 1996, a las agrupaciones políticas, organizaciones ciudadanas que en un futuro eventualmente pueden conformar los gobiernos del Estado (p. 75).

En otra parte de la sentencia se aprecia:

Igualmente, por vía de esa fracción, asegura el Estado que ninguna fuerza política puede coaccionar moral o espiritualmente a ningún ciudadano a efecto de que se afilie o vote por ella, con lo cual se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral (p. 76).

... el concepto de Estado laico ha variado con el tiempo... el laicismo implica actualmente, por definición, neutralidad, imparcialidad, no valoración, positiva o negativa de lo religioso en cuanto tal... (p. 76).

Por otro lado, de una sana interpretación constitucional, y a efecto de conseguir una adecuada actualización de los efectos deseados por el constituyente, debe considerarse que los principios inspiradores del artículo 130

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 153

constitucional, no son tan sólo los explícitamente enumerados, sino, en general, todo el conjunto de bases normativas intrínsecas que justifican en lo conducente al sistema jurídico, y que permiten su pleno y adecuado funcionamiento (p. 77).

Entre los principios que implícitamente se desprenden del artículo 130 constitucional se encuentra aquel referente a que dada su especial naturaleza, y la influencia que tienen los principios religiosos sobre la comunidad, y toda vez de lo delicadas que es la participación política y electoral, los institutos políticos se abstengan de utilizarlos, a efecto de conservar la independencia de criterio y racionalidad en cualquier aspecto de la vida política del Estado... (p. 78).

Al excluir a las agrupaciones y partidos políticos de la participación en cuestiones religiosas, lo único que se está haciendo es conseguir que el elector participe en política racional y autónomamente decidiendo su voto con base en las propuestas y plataformas de los candidatos, no en cuestiones subjetivas y dogmáticas, como son los principios religiosos (p. 79).

la libertad religiosa y la de culto es una garantía fundamental de todos los seres humanos, para su ejercicio en lo individual... las personas morales, de suyo, no son sujetos activos del derecho a la libertad religiosa y la de culto en toda su amplia manifestación (aunque, por excepción y dada su especial naturaleza, existan personas morales, como las asociaciones religiosas) (p. 82).

Por otra parte, por vía de la norma en comento no sólo no se vulnera el principio democrático que se hace valer, sino que, por el contrario, se perfecciona, puesto que permite la participación libre, consciente y racional de los ciudadanos en el proceso electoral, y permite la consecución final del principio histórico de separación entre las iglesias y el Estado mexicano (p. 84).

En consecuencia resulta evidente que la mencionada organización política UNO, Agrupación Política Nacional, al transgredir dicho orden por vía de la publicación en estudio, no ejerció su garantía de libre expresión constitucionalmente determinada, sino que, por el contrario, violentó clara y llanamente el orden jurídico... (p. 85).

Las declaraciones Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia fundadas en la religión o en las convicciones no han sido ratificadas por la Cámara de Senadores. ...las declaraciones son manifestaciones que respecto de cierto ramo emite un grupo de estados u organismo internacional en lo unilateral, sin embargo, no existe la aceptación del Estado mexicano, por lo que no son ratificadas por el Senado (pp. 89-90).

Como es evidente, la libertad religiosa y la de culto en el llamado Pacto de San José se encuentra limitada por el ámbito personal de validez: en su

texto sólo se garantizan los derechos de las personas, entendiéndose por tales a los seres humanos (p. 92).

de la lectura ... de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en su artículo segundo, se refiere a los derechos de libertad religiosa y de culto público, que, como se sostuvo anteriormente, se refieren en exclusiva a relaciones entre el ser humano y el Estado, sin que las agrupaciones políticas nacionales se encuentren dentro del ámbito personal de validez de la norma (p. 93).

Tampoco es aplicable el criterio que la actora pretende dar a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, como ley especial respecto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que, a su juicio, es la general.

Lo anterior, puesto que ambas normas son especiales por su materia y, en todo caso, es el Código mencionado el que debe prevalecer, pues si bien la Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público desarrolla de manera genérica la materia de derechos y libertades religiosas, es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que reglamenta la creación, derechos, obligaciones y eventual extinción de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales (p. 94).

La propaganda se caracteriza por el uso de mensajes emotivos más que objetivos y porque trata de estimular la acción; se dice qué pensar, no enseña a pensar, esto es, la propaganda fuerza a las personas a pensar y hacer cosas del modo que no lo harían si hubieran sido dejadas decidir por sus propios medios (p. 97).

El análisis de la sentencia SUP-RAP-011/2000 encuentra su punto más álgido en la interpretación en torno a la constitucionalidad del artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Cofipe. En relación con este punto, el Tribunal sostiene los siguientes argumentos:

- Las reformas electorales a lo largo del siglo buscaron consagrar el principio de separación Iglesia-Estado. Ese propósito fue perfeccionado con la reforma de 1993.
- El Estado, en virtud de esa disposición, garantiza que ninguna de las fuerzas políticas pueda coaccionar moral o espiritualmente a ningún ciudadano y, por ende, la “libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral y se consigue mantener libre de elementos religiosos”. Por consiguiente, no es contrario al texto constitucional sino “plenamente armónico y responde a las características y espíritu de las disposiciones constitucionales en análisis” (p. 76).

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 155

- No es contrario al Estado laico, toda vez que hoy en día la evolución de las ideas ha permitido que el laicismo se entienda como un estado de neutralidad, imparcialidad, no valoración positiva o negativa de lo religioso (esa es, de acuerdo con el Tribunal, la visión contemporánea del laicismo y cita un documento de 1983) (p. 77).
- Los principios constitucionales en materia de libertad religiosa no son exclusivamente los enumerados por el artículo 130 constitucional, sino todas las bases normativas intrínsecas que justifican al sistema jurídico.
- Lo delicada que puede ser la influencia religiosa en los ámbitos políticos de la comunidad es un principio implícito hipotético que fundamenta el texto constitucional.
- Excluir la participación de los partidos y agrupaciones en cuestiones religiosas consigue que el elector participe en forma racional en los procesos, decidiendo su voto con base en las propuestas y plataformas de los candidatos, no en cuestiones subjetivas y dogmáticas, como son los principios religiosos.
- No se contradice el artículo 24 constitucional, en razón de que la libertad religiosa es un derecho individual; por tanto, la naturaleza de los partidos y agrupaciones políticas no los hace sujetos activos de las libertades antes mencionadas.
- No existe contradicción del artículo 40 constitucional, toda vez que no se atenta contra ninguna libertad democrática.
- No existe vulneración al artículo 6o. constitucional, en razón de que los límites constitucionales a la libertad de expresión se consideran en la propia carta magna, como lo son el ataque a la moral, los derechos de terceros, la comisión de un delito o la perturbación del orden público. En ese tenor, violentar el artículo 38, párrafo 1, inciso q), vulnera a su vez el orden público, en razón de que las normas del Cofipe son de orden público.
- No existe vulneración a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sobre la eliminación de todas las normas de intolerancia fundadas en la religión o en las convicciones, en virtud de que no han sido ratificadas por el Senado de la República.
- No se vulneran la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en razón de que su ámbito de validez se circunscribe a los individuos, no a los entes colectivos.

- El artículo 2 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público no deroga al artículo 38 del Cofipe, en razón de tratarse de disposiciones especiales en sus respectivas materias.
- La propaganda es el uso de mensajes emotivos más que objetivos. “Se dice qué pensar, no enseña a pensar; esto es, la propaganda fuerza a las personas a pensar y hacer cosas del modo que no lo harían si hubieran decidido por sus propios medios”.

C. Opinión: un alegato a favor de la libertad religiosa

No se comparte el sentido de esta sentencia, específicamente la forma como se limita el ejercicio de la libertad religiosa. Las consideraciones al respecto son las siguientes:

a. Falacias por razones irrelevantes

Como se mencionó, Toulmin desarrolló el concepto de falacias por razones irrelevantes, mediante el cual explicaba los argumentos incorrectos que se pretenden fundar en razones que no tienen relación directa con la pretensión. En este caso, la sentencia detalla (pp. 73-75) los antecedentes del inciso n) del artículo 38 del Cofipe; sin embargo, la controversia se refiere a la interpretación del inciso q) (la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar símbolos religiosos); por tanto, resulta irrelevante para el caso en estudio revisar los antecedentes de un precepto que no forma parte del asunto litigioso.

b. Relación religión-proceso electoral

De conformidad con la interpretación mencionada, el Estado impide a las fuerzas políticas coaccionar moralmente a los ciudadanos, con lo que se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes del proceso electoral y se mantiene a éste libre del fenómeno religioso. En virtud de lo anterior, considera la sentencia, la resolución sancionatoria es absolutamente constitucional.

Resulta, en el mejor de los supuestos, confuso pensar que la asepsia religiosa garantiza la libertad de coacción del proceso electoral; más aún, pretender señalar que la libertad de conciencia se logra manteniendo libre

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 157

de elementos religiosos la resolución. Por otra parte, una interpretación así no resulta coincidente con el texto constitucional, que señala en forma taxativa los límites a la libertad religiosa, entre los cuales no se considera a los procesos electorales.

c. El laicismo

La visión del laicismo que recoge la sentencia en comento es la segunda concepción que sobre este tópico ha desarrollado la teoría jurídica. Se comparte la apreciación de que el laicismo no significa un jacobinismo anticlerical; no obstante, no se comparte pensar que el laicismo implica una neutralidad, toda vez que a partir de las declaraciones y tratados del derecho internacional humanitario se ha obligado a los Estados a tomar una actitud activa en defensa de las libertades, incluyendo la religiosa, por lo que la idea del laicismo neutral se encuentra en la actualidad superada. Por otra parte, la libertad religiosa es un fenómeno jurídico, por tanto, sujeto a la interpretación y valoración de los aplicadores jurídicos y, consecuentemente, no neutral.

d. Los principios constitucionales

Esta visión de los principios parece reduccionista. Si seguimos el pensamiento de Dworkin o de Zagrebelsky, los principios son aquellas directivas de optimización que orientan la actividad de interpretación y aplicación del derecho. Por consiguiente, se encuentran plasmados en el texto constitucional, y no en leyes secundarias (cuya composición se basa en reglas). Por lo anterior, los principios constitucionales no pueden encontrarse en bases intrínsecas, sino que se encuentran explícitos en el ordenamiento jurídico.

e. El principio implícito hipotético

Otro aspecto interesante de la sentencia es la concepción kelseniana que se recoge de la idea de contar con un principio implícito hipotético. La crítica se da en dos aspectos: el primero es en cuanto a la validez de la norma hipotética fundamental. La segunda es que difícilmente, en un Estado democrático, un principio hipotético persigue las manifestaciones de una libertad básica.

f. La racionalidad electoral y la racionalidad religiosa

Para el Tribunal, la decisión del voto de los ciudadanos se realiza con base en las propuestas y plataformas de los candidatos. Ajenos al debate deontológico, el ámbito pragmático nos dice que no todas las veces es así. Recordemos que en la misma sentencia el Tribunal señala que la propaganda no ayuda a pensar, sino que nos dice cómo hacerlo. Por tal motivo, resulta incorrecto diferenciar la racionalidad electoral de la racionalidad religiosa; ambas responden tanto a aspectos racionales como afectivos.

g. El artículo 24 constitucional

El artículo 24 establece los límites a la libertad religiosa, siendo éstos la comisión de delitos o faltas penadas por la ley. Como ha sostenido Jaime Cárdenas, esta categoría jurídica se encuentra eliminada de la legislación infraconstitucional y, por consiguiente, carece de una norma jurídica que la haga operativa.¹⁶² Por tal motivo, si no se encuentra entre los límites de un derecho fundamental, no podemos considerar el acto como constitucional. El debate que se presenta en este momento es determinar cuál ente sería el encargado de decretar la inconstitucionalidad del precepto.

En cuanto a la distinción entre delito y falta, la Constitución, en su artículo 24, limita la libertad religiosa en aquellos supuestos que constituyan delitos o faltas penados por ley. La doctrina ha interpretado dicho precepto en dos sentidos:

- a) La doctrina mexicana ha interpretado el precepto de marras en el sentido de que toda manifestación religiosa es permitida siempre que no constituya un delito. En esos términos, se han unificado los delitos y las faltas penadas por ley en un solo concepto genérico de delitos.
- b) Si la interpretación de la doctrina mexicana parece insuficiente, el artículo 24 se puede interpretar en el sentido de que la limitación constitucional a la libertad de religión tiene dos vertientes: que la conducta constituya delito o falta administrativa.

¹⁶² Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, *op. cit.*, anexo.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 159

Bajo esa perspectiva, es menester aclarar qué se entiende como delito y qué es una falta y, finalmente, si estas últimas pueden ser penadas por ley. Por delito se entiende “la acción típicamente antijurídica y culpable” o la “acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal” (*Diccionario Jurídico Mexicano*). En estos términos, el delito es una conducta que atenta contra la integridad social y que se describe expresamente por la ley.

Los delitos se encuentran considerados en distintas disposiciones; sin embargo, para la materia electoral su fundamento es el título vigésimo cuarto del Código Penal.

Por otra parte, existe una clasificación del delito en razón de su gravedad, que lo divide en crimen, delito y falta. En México, la clasificación se reduce a dos: delito, que son las acciones que la ley penal les otorga tal carácter, y falta, que se abandona a la autoridad administrativa por infracciones a los bandos de policía y buen gobierno.

En esos términos, la falta es la “infracción de naturaleza penal o administrativa que por su escasa trascendencia se sanciona levemente”,¹⁶³ o que la falta tiene la sanción más leve por tratarse de una infracción a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Al respecto, es menester revisar los delitos y sanciones en que pueden incurrir los partidos políticos y sus candidatos. Si uno revisa el Código Penal encuentra que no es un hecho constitutivo de delito la publicación de folletos con citas morales, ni que los miembros de un partido puedan expresar su libertad de creencias. Por consiguiente, sólo podrían encuadrarse tales conductas en las faltas penadas por ley, de lo que se desprenden dos comentarios:

- a) En el supuesto de que “penada” constituye una variante decimonónica de falta sancionada, debe tomarse en cuenta que la sanción por incurrir en una falta administrativa que, en razón de su levedad, no puede considerarse como delito, debe ser menor de las que considera el Código, que, como hemos visto, no incluye sanción alguna por estas conductas.
- b) En el supuesto de que las faltas traigan aparejadas una pena, el Instituto Federal Electoral no es competente para aplicar pena alguna establecida en la ley. De hacerlo, estaría incurriendo en una violación

¹⁶³ Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa.

constitucional grave al no ajustarse al contenido del artículo 21 de la norma suprema, que dispone: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”.

Es pertinente recordar qué se entiende por pena. La doctrina la ha definido como el “contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente”. En ese sentido es penable aquella conducta que con arreglo a la legislación penal vigente en un territorio dado, amerita una sanción penal. También se ha definido a la pena como “el mal que el juez inflige al delincuente a causa de su delito, para expresar la reprobación social con respecto al acto y al autor”;¹⁶⁴ como el “sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia al culpable de una infracción penal” y como “el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico”.¹⁶⁵

El artículo 21 constitucional establece que la imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial; por consiguiente, el IFE, en tanto autoridad administrativa, no puede imponer pena alguna.

El Instituto Federal Electoral no puede determinar si la conducta de algún partido o candidato es un hecho constitutivo de delito. Tal función pertenece al Ministerio Público. La competencia del IFE se limita a las faltas administrativas en que pueden incurrir ciertos sujetos calificados por la ley. En materia religiosa, el procedimiento y las faltas están contenidas en el Código de la materia y, en virtud de dicho cuerpo normativo, la actividad del Instituto Federal Electoral se circunscribe a informar a la Secretaría de Gobernación de los casos en que los ministros de culto y las asociaciones religiosas incurran en las infracciones a las que hace mención el artículo 268 del Cofipe, el cual dispone:

1. El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta:

a) Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley.

b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ Castellanos, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal*, México, Porrúa, p. 318.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 161

Asimismo, el artículo 404 del Cofipe establece: “Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto”.

h. El artículo 40 constitucional

Por otra parte, podría argumentarse que el artículo 40 constitucional, al establecer el régimen democrático, lo hace no en los términos en que fue concebida en un pasado remoto la democracia, como una forma de gobierno, sino como un procedimiento para la toma de decisiones, que implica respetar en forma irrestricta los derechos humanos. El dictamen de referencia atenta contra el artículo 40 constitucional, que coloca a la democracia como un principio jurídico constitucional del Estado mexicano. Dicho dictamen contradice la democracia, al atentar contra las libertades básicas, situación incompatible con un régimen democrático.

i. El artículo 60. constitucional

En el mismo supuesto que la libertad religiosa, el dictamen vulnera el artículo 60. constitucional, ya que impone limitantes a la libertad de expresión más allá de las constitucionales. La sentencia refiere que al violar una disposición de orden público, se vulnera el concepto de orden público. Esta interpretación es errónea, toda vez que el concepto de orden público al que se refiere el artículo 60. constitucional se entiende como toda manifestación o exposición encaminada a destruir las instituciones fundamentales del país, así como provocar directa o indirectamente la desobediencia de la ley, o la publicación de noticias falsas capaces de perturbar la paz.¹⁶⁶

El artículo 3o. de la Ley de Imprenta señala los supuestos que actualizan el ataque al orden o a la paz pública:

- 1) Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente que tenga por objeto destruir o ridiculizar las instituciones fundamenta-

¹⁶⁶ Así lo entiende, por lo menos, el artículo 3o. de la Ley de Imprenta, a la fecha único documento normativo reglamentario del concepto de orden público en los términos del artículo 60. constitucional. Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, p. 30.

les del país o con los que se injuria a la nación mexicana, o a las entidades políticas que la conforman.

- 2) Toda manifestación que aconseje, excite o provoque al ejército a la desobediencia, a la rebelión; que se aconseje, provoque o excite directamente al público en general a la anarquía, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia de las leyes o los mandatos legítimos de la autoridad, etcétera.
- 3) La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o de causar el alza o baja de las mercancías.
- 4) Toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad por causal de interés público.

Ernesto Villanueva¹⁶⁷ sostiene que todas las prohibiciones de la Ley de Imprenta son percepciones extemporáneas y conservadoras. Esto es, ni siquiera en un plano extemporáneo y conservador se entendería una violación a una norma como la violación al límite de orden público del artículo 6o. constitucional.

La mención de que las disposiciones del Cofipe son de orden público significa “que se trata de una ley no susceptible de quedar sujeta a posibles transacciones por parte de los particulares y que los derechos establecidos en ella no son renunciables”.¹⁶⁸

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* señala que orden público “designa al estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad... En un sentido técnico la dogmática jurídica se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen a una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad ni por los individuos ni por la aplicación de derecho extranjero”.¹⁶⁹

Aunado a lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-006/98,¹⁷⁰ señaló

¹⁶⁷ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁸ Andrade, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales*, México, Harla, 1991, p. 224.

¹⁶⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando, Voz: “Orden público”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 2279.

¹⁷⁰ Recurso de Apelación SUP-RAP-006/98. 18 de marzo de 1998. Promovente: APN Organización Auténtica de la Revolución Mexicana. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez, Secretario: Gustavo Avilés Jaimes, pp. 40 y 41.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 163

que la obediencia del Cofipe no está sujeta a la voluntad de las partes. En esa ocasión el Tribunal Electoral desestimó el argumento esgrimido al manifestar: “las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son de orden público y, en consecuencia, su observancia no puede estar sujeta a la voluntad de los particulares, de tal suerte que la celebración de un contrato privado no autoriza a partido nacional o agrupación política nacional alguna a dejar de observar tales disposiciones”.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, orden público significa, en términos de la jurisprudencia, “ORDEN PÚBLICO PARA LA SUSPENSIÓN, es el criterio que informa el concepto de orden público para conceder la suspensión definitiva, debe fundarse en los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, y no en que las mismas son de orden público, ya que todas ellas lo son en alguna medida”.

Finalmente, en términos del parágrafo 64 del comentario al artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, “...una acepción posible de orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”.

Por su parte, el parágrafo 67 del mismo documento menciona: “No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de ‘orden público’ y ‘bien común’, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente a poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el ‘orden público’ o el ‘bien común’ como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver artículo 29 de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las ‘justas exigencias’ de ‘una sociedad democrática’ que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención”.

j. Las declaraciones de derechos humanos

Las declaraciones de derechos humanos son documentos normativos que obligan a los Estados signantes a su cumplimiento. Por tal motivo, la concepción de la sentencia es errónea al pretender eliminar la normativa de las

declaraciones de derechos humanos, con el pretexto de que no se trata de tratados internacionales.

Esta discusión tiene una larga data en el constitucionalismo occidental. De hecho, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se discutió sobre la aplicación del Proemio de dicha declaración. Afortunadamente hubo quien le concedió fuerza normativa; de lo contrario, los derechos fundamentales de libertad, igualdad, resistencia a la opresión y propiedad no se hubieran adoptado.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, efectuó la siguiente interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el gobierno de la República de Colombia, en la cual externó:

37. La Declaración Americana se basa en la idea de que “la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución” (Considerando tercero). Este derecho americano ha evolucionado desde 1948 hasta hoy y la protección internacional, subsidiaria y complementaria de la nacional, se ha estructurado e integrado con nuevos instrumentos. Como dijo la Corte Internacional de Justicia: “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tiene lugar” (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, pp. 16 ad 31). Por eso la Corte considera necesario precisar que no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del estatus jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimental desde la adopción de la Declaración.

Por otra parte, la Opinión señala que en términos de los artículos 112 y 150 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Cartagena, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tendrá como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Por lo anterior, prosigue la Corte: “41. Estas normas

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 165

atribuyen a la Comisión Interamericana la competencia de velar por los derechos humanos y estos derechos no son otros que los enunciados y definidos en la Declaración Americana”. Es lo que se deduce del artículo 1o. del Estatuto de la Comisión, aprobado por la resolución núm. 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. Tal artículo dice:

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.
2. Para los fines del presente Estatuto, por derechos humanos se entiende:
 - a. Los derechos definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los Estados Partes en la misma.
 - b. Los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la relación con los demás Estados miembros.

Por tanto, concluye la Corte: “43. Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”.¹⁷¹

¹⁷¹ El párrafo 42 de la Opinión Consultiva menciona: 42. La Asamblea General de la Organización ha reconocido además, reiteradamente, que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA. Por ejemplo, en la resolución 314 (VII-0/77) del 22 de junio de 1977, encomendó a la Comisión Interamericana la elaboración de un estudio en el que “consigue la obligación de cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. En la resolución 371 (VIII-0/78) del 1 de julio de 1978, la Asamblea General reafirmó “su compromiso de promover el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” y en la resolución 370 (VIII-0/78) del 1 de julio de 1978 se refirió a los “compromisos internacionales” de respetar los derechos del hombre “reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” por un Estado Miembro de la Organización. En el Preámbulo de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada y suscrita en el Decimoquinto Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General en Cartagena de Indias (diciembre de 1985), se lee: Reafirman-

k. Los pactos internacionales

El artículo 18 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos recalca que existen tres modalidades distintas de ejercer el derecho de religión, a saber: la libertad de formar grupos inspirados en esas creencias, la de cambiar de religión y la de manifestar públicamente sus creencias en relación con un ser supremo.

l. La contradicción de normas

Cuando Bobbio planteó los criterios de resolución de antinomias, de libertad, cronológico, de especialidad y de jerarquía, lo hizo con la finalidad de resolver las contradicciones del ordenamiento jurídico. La sentencia no entiende los mecanismos de resolución de antinomias, particularmente el de especialidad, toda vez que la relación general-especial se da entre las normas, es decir, una norma será general o especial en relación con otra norma. Por tanto, el argumento no desvirtúa que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público sea especial del Cofipe en el tema del ejercicio de derechos electorales y religiosos.

m. La propaganda

El concepto de propaganda empleado por la sentencia adolece de serios defectos bajo el prisma democrático. La idea de que la propaganda no ayuda a pensar implica necesariamente que las plataformas electorales no tuvieran dicho objetivo, lo cual es un contrasentido. Por otra parte, la frase causa cierto temor si la comparamos con las ideas de un genocida del siglo XX.¹⁷²

do que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹⁷² “El propósito de toda propaganda es presionar y limitar el libre albedrío del hombre”, frase extraída del capítulo 6 de *Mein Kampf*, Jonson, Paul, *Tiempos modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestro días*, México, Vergara, 2000, p. 48.

VI. EL TRIBUNAL OJESTO

En contraposición al formalismo imperante en el Tribunal De la Peza, se encuentra el Tribunal Ojesto. Se consideran paradigmáticas las resoluciones de Yucatán y Tabasco emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Éstas han originado un debate interesante en torno a las facultades del Tribunal Electoral y al propio debate relativo al federalismo y al juicio de revisión constitucional electoral.

1. *El caso Yucatán*

A. *El desarrollo del conflicto*

El 31 de agosto de 2000, el Congreso del estado de Yucatán, con el voto de 15 de los 25 legisladores que integraban la Legislatura estatal, aprobó el decreto 278, mediante el cual acordó ratificar hasta por un periodo ordinario electoral más a los consejeros ciudadanos y al secretario ejecutivo del Consejo Electoral de ese estado.

El Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante, Néstor Andrés Santín Velázquez, promovió un juicio de revisión constitucional electoral al que recayó el número de expediente SUP-JRC-391/2000, aduciendo la violación al procedimiento de designación de los consejeros ciudadanos, entre otras cosas, porque al promulgar el decreto 278 en fecha 31 de agosto, el Congreso dejó en estado de indefensión a las organizaciones sociales y partidos políticos que no tuvieron la oportunidad de que sus candidatos fueran considerados, a pesar de estar en tiempo de presentarlos.

El JRCE fue resuelto el 12 de octubre de 2000 por la Sala Superior del TEPJF, señalando que se debía reponer el procedimiento para la designación de los consejeros ciudadanos desde el momento en que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, formula la lista de personas que reúnan los requisitos de ley tanto entre quienes han sido propuestos como los ratificados, señalando los casos en que no los reúnan, contando dicha comisión con 72 horas en sesión plenaria para elegir a los titulares. Los resolutivos de la sentencia mencionada fueron los siguientes:¹⁷³

¹⁷³ SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 Acumulados promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, José de Jesús Orozco Henríquez, Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya y Carlos Vargas Baca.

Primero. Se revoca el Decreto 278 del Congreso del Estado de Yucatán, relativo a la ratificación por un periodo electoral ordinario más en el cargo de consejeros ciudadano y el secretario técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, de treinta y uno de agosto del presente año, publicado el primero de septiembre siguiente, en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. En consecuencia, se deberá proceder en los términos que se indican en el considerando cuarto de esta sentencia.

Segundo. Se dejan sin efectos todos aquellos actos o resoluciones emanados del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, integrado de conformidad con el Decreto de referencia.

Tercero. Una vez integrado el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, éste deberá proceder a designar a su Secretario Técnico o, en su caso, a ratificar al ciudadano que actualmente desempeña el cargo.

Cuarto. Una vez que el Congreso del Estado de Yucatán haya procedido en los términos precisados en el considerando cuarto, deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento de esta sentencia, en un término de cuarenta y ocho horas siguientes a la respectiva designación de los ciudadanos, apercibido de que en caso de no proceder en estos términos, se aplicarán los medios de apremio previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, independientemente de las responsabilidades de que pueda ser objeto.

El 14 de octubre de 2000 la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales del Congreso del estado, presentó un dictamen al pleno, en el cual pretendía realizar una valoración de los candidatos propuestos. El 16 de octubre, con base en dicho dictamen, el Congreso del estado, con el voto en contra del diputado Jacinto Sosa Novelo, emitió el Decreto 286, mediante el cual sostenía que 14 de los 59 candidatos cumplían los requisitos para ocupar el cargo de consejeros electorales, siendo exactamente los mismos que había designado en el decreto 278. La Comisión argumentó que sólo dichos ciudadanos reunieron los requisitos, y que en los demás casos los candidatos no presentaron documentos, en algunas ocasiones por no encontrarse certificados por notario público; en otras, exigiendo la probanza de hechos negativos (documento que acredite el modo honesto de vivir) o por carecer de constancia del IFE de estar inscrito en el padrón electoral.

El 17 de octubre, dicho acuerdo fue publicado el *Diario Oficial del Gobierno del Estado* y los ciudadanos rindieron protesta. El texto refería:

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 169

Decreto 286 publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado* en que el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán, decreta en su artículo único que en cumplimiento de la sentencia de fecha doce de octubre del año 2000, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en los términos del artículo 86 del Código Electoral del Estado de Yucatán y en virtud de haber obtenido en forma secreta el voto favorable de las cuatro quintas partes de los diputados presentes en la sesión extraordinaria del Pleno del H. Congreso del Estado de Yucatán de esta fecha, convocada por la diputación permanente de esta H. Cámara legislativa, se designa consejeros ciudadanos...

Un día después, el 18 de octubre de 2000, tanto el presidente de la Diputación Permanente del Congreso del estado, como los diputados integrantes de la fracción parlamentaria del PAN, presentaron ante la Oficialía de partes de la Sala Superior del TEPJF, escritos en donde manifestaban haber dado cumplimiento a la sentencia e informe sobre incumplimiento de sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-391/2000, respectivamente. Ese mismo día, el magistrado presidente, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, turnó al magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, ambos escritos para su sustanciación.

El 19 de octubre de 2000, Néstor Andrés Santín Velázquez, presidente del Comité Ejecutivo estatal del Partido de la Revolución Democrática en el estado de Yucatán, interpuso un “escrito de incidente por violaciones constitucionales surgidas en la ejecución de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JRC-391/2000 atribuible al H. Congreso del Estado”, que a juicio del recurrente configuraban un “cumplimiento indebido” o “desacato de la sentencia”. En dicho documento señaló la violación de normas de orden público; también argumentó que la designación de los consejeros ciudadanos conculcó el derecho de los partidos políticos y organizaciones sociales de presentar propuestas para consejeros ciudadanos; asimismo, señaló la obstrucción del fin constitucional de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, la violación al derecho de participar en la preparación de las elecciones, y la subsistencia de violaciones a la carta magna.

Ese mismo día, la Sala Superior dictó un acuerdo, por el cual dio vista a las partes de dicho escrito y de los documentos por el cual el presidente de la Diputación Permanente informó sobre el cumplimiento de la sentencia, así como la fracción legislativa del PAN informó sobre el incumplimiento,

con la finalidad de que pronunciaran lo que a su derecho conviniera, situación que ocurrió mediante recursos de fecha 20 y 21 de octubre de 2001.

Por su cuenta, el PAN promovió un juicio de revisión constitucional electoral alegando la ilegalidad de la designación del Congreso. El JRCE fue promovido el 20 de octubre de 2000 por Alfredo Rodríguez Pacheco, en su carácter de presidente del comité directivo estatal de dicho partido. La demanda constó de veintiocho hojas y dos de presentación, y el acto impugnado era el Decreto 286, publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado*, en el que el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán decretó en su artículo único la designación de consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, siendo las siguientes personas: Lic. Brígida del Pliar Medina Klaussell, Ing. Alfredo Cámara Zi, Lic. Roger Alberto Medina Chacón, Profr. Luis Humberto Baeza Burgos, Lic. Miriam Ivette Mijangos Orozco, Abog. Humberto Herrera Heredia y Lic. José Manuel Álvarez Araujo como propietarios; y a los ciudadanos Lic. Armando Iván Escobedo Burgos, Lic. Ruth Auora Urrutia Ceballos, Profra. Alba Flor de la Cruz Sobrina, I.Q.I Raúl Eduardo Tzab Campo, Lic. Carlos Alberto Sosa Guillén, Lic. Jesús Efrén Santana Fraga y Lic. Ricardo César Romero Álvarez como suplentes. El partido demandante invocó como preceptos constitucionales violados los numerales 14 y 41, fracción III, de la carta magna.

La violación al principio de legalidad se aducía por el incumplimiento del precepto 286 del Código Electoral del estado de Yucatán, mismo que disponía el proceso de designación de los consejeros ciudadanos en los siguientes términos:

Los consejeros ciudadanos serán designados por el Congreso del Estado, a más tardar el último día del mes de septiembre del año previo al de la elección, de acuerdo en las bases siguientes:

I. Las organizaciones sociales y los partidos políticos podrán proponer al Congreso del Estado hasta tres candidatos a consejeros ciudadanos a más tardar el día último del mes de agosto del año previo a la elección.

Las organizaciones sociales y los partidos políticos deberán anexar a sus propuestas los documentos que acrediten que sus candidatos reúnen los requisitos exigidos por este Código, para ser consejeros ciudadanos, así como la carta de aceptación de los mismos.

II. Recibidas las propuestas, el Congreso del Estado turnará la totalidad a la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, la cual formulará la lista con los nombres de las personas que reúnan los requisitos de ley.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 171

III. De la lista de las personas nominadas, los diputados en sesión plenaria elegirán en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los presentes a los siete consejeros ciudadanos propietarios y siete consejeros ciudadanos suplentes.

IV. De no haberse logrado la elección de los siete consejeros ciudadanos propietarios y suplentes con la mayoría señalada en la fracción que antecede, se procederán para completar el número de consejeros a la insaculación de los que faltan hasta integrar el número exigido por este Código.

La insaculación se verificará entre la totalidad de las personas nominadas en la lista turnada al pleno, a excepción de los ya elegidos...

El 23 de octubre de 2000, los ciudadanos que habían sido ilegalmente designados por el Congreso del estado de Yucatán presentaron, en su carácter de terceros interesados, su escrito de alegato para la sustanciación del JRCE. Argumentaron que era improcedente por no afectar el interés jurídico del actor y de que el acto impugnado no encuadraba en los supuestos de procedencia del artículo 86 de la LGSMIME. El 24 de octubre de 2000, el diputado Rolando Rodrigo Zapata Bello, presidente de la Diputación Permanente del H. Congreso del estado, rindió su informe circunstanciado.¹⁷⁴ En dicho informe planteó que procedía el desechamiento del juicio, en virtud de que el acto se emitió en cumplimiento de una ejecutoria pronunciada por la Sala Superior del TEPJF, asimismo, argumentó que la emisión del acuerdo que fijaba los mecanismos para acreditar los requisitos legales no establecía requisitos adicionales, sino sólo definía qué documento acreditaba fehacientemente los requisitos.¹⁷⁵ El informe desglosaba todos los candidatos señalando por qué resultaba improcedente. Por otra parte, señaló que era falso que no existiera el quórum legal, y que la votación había sido definida por los diputados del PRI, en virtud de que el PAN (ocho diputados) abandonaron la sesión.

Con fecha 25 de octubre de 2000, el mismo diputado Zapata Bello, en su carácter de representante del Congreso del estado de Yucatán, remitió a la Sala Superior del TEPJF, la demanda de juicio de revisión constitucional electoral y la documentación anexa. Ese mismo 25 de octubre, el magistrado presidente de la Sala Superior del TEPJF acordó, con la autorización y fe del secretario general de acuerdos, Flavio Galván Rivera, la integración del expediente promovido por el PAN y registrarlo bajo la clave SUP-JRC-

¹⁷⁴ Fojas 0078 a 0167.

¹⁷⁵ Foja 89.

440/2000, y por considerar que se trataba de un asunto estrechamente vinculado con el SUP-JRC-391/2000, fue turnado al magistrado José de Jesús Orozco Henríquez. Un día después, la Sala Superior acordó la procedencia de tramitar el JRCE.

La sustanciación del expediente no fue fácil. El 23 de octubre de 2000, el magistrado instructor requirió diversa documentación, grabaciones de audio de las sesiones, tanto del Pleno como de la Comisión, sin que las mismas fueran proporcionadas por la autoridad, en virtud de que en esa misma fecha, el presidente de la Diputación Permanente manifestó que físicamente se encontraba imposibilitado para poder cumplir inmediatamente, aduciendo indefensión en los juicios anteriores. El 26 de octubre de 2000, la Sala Superior acordó, respecto al escrito del PRD, que era procedente tramitar el JRCE, por lo que era menester notificar al Congreso del estado de Yucatán para que diera el trámite respectivo. El 28 de octubre de 2000, a través de fax, se recibió el oficio núm. 420, suscrito por el presidente de la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado de Yucatán, en el cual realizó manifestaciones en torno al acuerdo. El 30 de octubre de 2000, el magistrado presidente de la Sala Superior del TEPJF integró el expediente promovido por el PRD, mismo que registró bajo la clave SUP-JRC-445/2000 y que fue turnado al magistrado José de Jesús Orozco Henríquez.

El 1 de noviembre, mediante la remisión de un fax, los ciudadanos Roger Alberto Medina Chacón, Miriam Ivette Mijangos Orozco, Brígida del Pilar Medina Klaussell, José Manuel Álvarez Araujo, Héctor Humberto Herrera Heredia, Alfredo Jesús Cámara Zi y Luis Humberto Baeza Burgos, en su calidad de terceros interesados, expresaron diversos argumentos en relación con el escrito presentado por el PRD. El 3 de noviembre de 2000 se recibió el escrito del presidente de la Diputación Permanente del Congreso del estado de Yucatán, mediante el cual señalaba que daba cumplimiento a la ley de la materia y a la resolución dictada al expediente SUP-JRC-391-2000.

Con fecha 14 de noviembre, el magistrado electoral, José de Jesús Orozco Henríquez, y el secretario, Carlos Vargas Baca, quien dio fe, emitió el auto por el cual se tenía por recibido el expediente, se reconocía la personería, se tenían satisfechos los requisitos de procedencia, por ofrecidas las pruebas, se reservó el estudio de las causales de improcedencia hechas valer y se declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto para dictar sentencia.

El 15 de noviembre, la Sala Superior del Tribunal Electoral emitió la sentencia de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 promovidos por los partidos Acción Nacional

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 173

y de la Revolución Democrática. En dicha sentencia, los puntos resolutivos indicaban:

Primero. Se ordena la acumulación del juicio de revisión constitucional electoral con número de expediente SUP-JRC-445/2000 al diverso número SUP-JRC-440/2000, por las razones que se expresan en el considerando segundo.

Segundo. Se revoca el Decreto 286 del H. Congreso del Estado de Yucatán de 16 de octubre de 2000, publicado el 17 de octubre siguiente en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. En consecuencia, se deberá proceder en los términos que se indican en el considerando quinto de esta sentencia.

Tercero. Se dejan sin efectos todos aquellos actos o resoluciones emanados del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, integrado de conformidad con el Decreto de referencia, en términos de lo dispuesto por el considerando quinto de este fallo.

Cuarto. Una vez que el H. Congreso del Estado de Yucatán haya procedido en los términos precisados en el considerando quinto, deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento de esta sentencia, en un término de cuarenta y ocho horas siguientes a la respectiva designación de consejeros ciudadanos enviando copia certificada de toda la documentación que se hubiese generado con tal motivo, por el medio que considere idóneo y más expedito, apercibido de que en caso de no proceder en estos términos, se aplicarán los medios de apremio previstos en la LGSMIME, independientemente de las responsabilidades de que puedan ser objeto.

La sentencia no se cumplimentó. El 21 de noviembre de 2000, Alfredo Rodríguez Pacheco, en nombre y representación del PAN, presentó ante la Sala Superior del TEPJF el escrito de incidente de incumplimiento de sentencia alegando el no inicio del proceso respectivo. Por su parte, los ciudadanos elegidos ilegalmente por el Congreso del estado, para el 20 de noviembre habían sesionado con los consejeros distritales y municipales.

El 23 de noviembre, el magistrado electoral, José de Jesús Orozco Henríquez, con la autorización y fe del secretario Carlos Vargas Baca, emitió el auto por el cual consideró que se trataba de una situación extraordinaria en el cumplimiento del fallo dictado en el expediente citado en el rubro, que requiere hacerla del conocimiento de la propia Sala Superior, a efecto de que resuelva lo que en derecho proceda. Ese mismo día, Néstor Andrés Santín Velázquez promovió el incidente de inejecución de sentencia. Dicho escrito fue remitido al magistrado instructor mediante auto de 25 de noviembre.

El 23 de noviembre, la Sala Superior del TEPJF emitió el auto mediante el cual acordó que no obstante que los plazos señalados para el cabal cumplimiento de la sentencia no habían transcurrido en su totalidad, se ordenó dar vista al Congreso del estado de Yucatán, con copia del documento, primero por vía fax y después por la vía más idónea, para que diera cuenta al pleno a efecto de que realizara las manifestaciones procedentes. También se determinó que por el dicho de los ciudadanos designados ilegalmente de no haber sido notificados, se argumentó que como los terceros interesados no presentaron domicilio para oír y recibir notificaciones, se les remitió copia de la resolución a quienes comparecieron, tal y como consta con la guía de depósito del Servicio Postal Mexicano y la razón levantada por el actuario, así como por estrados a los demás. Pero que, al no existir constancia de la notificación, se consideró conveniente acordar una notificación personal de la sentencia.

El 24 de noviembre de 2000 se realizaron las notificaciones. Sobresale la efectuada a la C. Brígida del Pilar Medina Klausell, tercero interesado, quien recibió la notificación: “Bajo protesta, toda vez que la misma no se encuentra ordenada en la ley, ni en la sentencia la cual mandó notificar por estrados en contravención del artículo 93, numeral 2, inciso a) de la LGSMIME”.¹⁷⁶ Este tipo de leyendas denotaban el poco interés de los actores políticos de cumplir con la sentencia. El día 25 de ese mes, la fracción legislativa del PAN remitió un oficio al TEPJF, con el fin de señalar que transcurrido el plazo de 24 horas concedido, no habían sido convocados a sesión alguna.

El 27 de noviembre de 2000, la Sala Superior emitió un nuevo acuerdo señalando que no se tenían datos sobre el cumplimiento de la sentencia y manifestando al PRD que se estuviera a lo acordado con antelación. El 5 de diciembre de 2000, el magistrado electoral, José de Jesús Orozco Henríquez, con la autorización y fe del secretario Carlos Vargas Baca, acordaron solicitar al secretario general de acuerdos un informe que dijera si hasta esa fecha se había recibido documentación alguna por parte del Congreso del estado, respecto al cumplimiento de la sentencia, y que se levantara la certificación correspondiente. El secretario general de acuerdos, Flavio Galván Rivera, el 6 de diciembre de 2000, certificó que no se encontró anotación o registro alguno sobre la recepción de comunicación o documento alguno

¹⁷⁶ Foja 29 del incidente de ejecución de sentencia.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 175

relativo al cumplimiento de la sentencia. El 7 de diciembre, nuevamente el magistrado electoral acordó solicitar la constancia sobre la recepción de documentación por parte del Congreso del estado respecto de las vistas ordenadas con motivo de los incidentes promovidos por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, certificándose la no recepción.

El 11 de diciembre de 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró fundado el incidente de inejecución de sentencia de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000. En ese incidente se resolvió:

Primero. Se declaran fundados los incidentes por la inejecución de la sentencia promovida por el PAN y el PRD.

Segundo. Se hace efectivo el apercibimiento previsto en el resolutivo cuarto de la sentencia precisada en el resolutivo que antecede, como de su incumplimiento, por lo que se impone AMONESTACIÓN por escrito al Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Yucatán, por las razones que se expresan en el considerando tercero de esta resolución.

Tercero. Se requiere al H. Congreso del Estado de Yucatán para que, a través de su Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, así como del Pleno del propio Congreso local dé cabal cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior el 15 de noviembre de dos mil en los expedientes identificados con las claves SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, por lo que dicha comisión permanente deberá reunirse en el plazo máximo de veinticuatro horas, contado a partir de que reciba la notificación de esta resolución, con el objeto de realizar todas las obligaciones precisadas en el considerando cuarto de dicha sentencia, conforme con los plazos que en dicho considerando se establecen.

Cuarto. Se apercibe al H. Congreso del Estado, a través de su Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, así como del Pleno del propio Congreso local, de que en caso de no iniciar en el mencionado plazo de veinticuatro horas la realización de las acciones ordenadas en la sentencia citada, esta Sala Superior del TEPJF, a respecto de garantizar la plena ejecución de su sentencia, proveerá todas las medidas necesarias a fin de lograr el cabal cumplimiento de la misma, iniciando con la formulación de los requerimientos a las organizaciones sociales y a los candidatos propuestos por éstos, y diversos partidos políticos según se precisa en el considerando quinto de la sentencia indicada, hasta obtener la debida integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán.

Quinto. Se ordena al H. Congreso del Estado de Yucatán, a través de su Presidente de Mesa Directiva, para que en el plazo de veinticuatro horas, contado a partir de que se reúna la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, primeramente vía fax a los teléfonos 56-95-98-52, 56-96-73-16 o 57-28-23-83 y posteriormente por la vía que considere más expedita e idónea, informe que se ha iniciado el cumplimiento de la sentencia dictada en los expedientes al rubro precisados, en el entendido de que si no procede en estos términos, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales y políticas a que haya lugar se tendrá por presuntivamente cierto que continúa el desacato por parte de ese H. Congreso del Estado de Yucatán, al fallo dictado el 15 de noviembre de 2000, en los expedientes identificados con las claves SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC/445/2000 acumulados.

Con fecha 13 de diciembre de 2000, el magistrado electoral José de Jesús Orozco Henríquez y el secretario, Carlos Vargas Baca, solicitaron a la Secretaría General de Acuerdos un informe sobre si entre la emisión de la declaración de fundado el incidente de inejecución de la sentencia y las veinte horas con veinte minutos del 13 de diciembre, se había recibido alguna documentación del Congreso del Estado de Yucatán en relación con el cumplimiento de la sentencia y, en consecuencia, levantara la certificación correspondiente. El secretario general de acuerdos certificó la inexistencia de la documentación.

Con fecha 13 de diciembre de 2000, la Sala Superior del TEPJF acordó en su primer punto: “...ante el persistente incumplimiento de lo ordenado... en la sentencia de 15 de noviembre... se hace efectivo el apercibimiento realizado en los resolutivos cuarto y quinto de la resolución del incidente de inejecución de sentencia promovido por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en los expedientes en que se actúa, por lo que atendiendo a las razones que se expresan en la misma, esta Sala Superior del TEPJF inicia la ejecución de la sentencia de mérito, con la finalidad de lograr la debida y urgente integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán”. En el mismo punto de acuerdo se señala: “Así... se requiere a los siguientes partidos políticos y organizaciones sociales que presentaron propuestas de candidatos a consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, la documentación que a continuación se precisa según el caso”. La acción involucraba a tres partidos políticos y once organizaciones sociales que debían entregarlos al personal del TEPJF

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 177

en el Hotel Conquistadores de la ciudad de Mérida. Los puntos segundo y tercero resultan de gran relevancia, por lo que se transcriben:

Segundo. Se aperece a los partidos políticos y organizaciones sociales... en caso de no desahogar en tiempo y forma el requerimiento correspondiente, se resolverá lo que en derecho proceda atendiendo únicamente a las constancias que obran en autos.

Tercero. Hágase del conocimiento del H. Congreso del Estado de Yucatán que esta Sala Superior del TEPJF ha iniciado la ejecución de la sentencia de mérito y continuará con los trámites necesarios y legalmente procedentes para la pronta y debida integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, sin perjuicio de que si el citado órgano legislativo depone su actitud contumaz y determina dar cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en cualquiera de los subsecuentes actos de ejecución de la sentencia referida, podrá hacerse cargo del procedimiento de designación respectivo a partir del estado en que éste se encuentre.

Con fecha 22 de diciembre, la Sala Superior del TEPJF emitió un acuerdo mediante el cual señaló los partidos y organizaciones sociales que desahogaron en tiempo los requerimientos. El punto tercero señaló:

La Sala Superior considera que, de las propuestas presentadas hasta el 31 de agosto del año 2000, ante el H. Congreso del Estado de Yucatán, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 86 del Código Electoral del Estado, las cuales abarcarán un total de 60 personas propuestas por cuatro partidos políticos y 20 organizaciones sociales, teniendo en cuenta los candidatos a consejeros ciudadanos que se estimó satisfacían los requisitos respectivos en la sentencia de mérito, una vez realizados el procedimiento previsto en la misma y en las actuaciones dictadas por esta Sala Superior para su cabal cumplimiento, la lista definitiva con los nombres de las personas que reúnen los requisitos para ser designados consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán. Con un total de 47 personas.

En el punto cuarto se ordenó: "...hágase del conocimiento del H. Congreso del Estado de Yucatán la lista precisada en el punto anterior, a efecto de que dentro de las 72 horas siguientes al momento de que se notifique... en sesión plenaria y con fundamento en el artículo 86, fracción III del Código Electoral del Estado de Yucatán, elija, de entre los ciudadanos nominados en dicha lista, a los siete consejeros propietarios y siete consejeros suplentes...". El punto quinto consistió en determinar: "en un plazo de 24 horas...

el propio Consejo del Estado a través de su presidente de mesa directiva, deberá informar acerca de la designación o, en su caso, insaculación, de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, con el objeto de que se tenga por debidamente cumplimentada la sentencia dictada. Anexando copia certificada de todos los documentos que así lo acrediten, en el entendido de que si no procede en sus términos... se tendrá por presuntivamente cierto que continúa el desacato del Congreso del Estado”. En el punto sexto apercibió al H. Congreso del Estado de Yucatán de que en caso de no realizar la designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán en el mencionado plazo de 72 horas, la Sala Superior del TEPJF, a efecto de garantizar la plena ejecución de su sentencia y toda vez que no se había logrado la designación de los citados consejeros por la mayoría legalmente prevista, conforme a lo previsto en el artículo 86, fracción IV del Código Electoral del Estado de Yucatán, a la insaculación de los siete consejeros electorales propietarios y de los siete consejeros electorales suplentes, el día 29 de diciembre de 2000. El Tribunal argumentó que lo anterior se realizaba al no poder efectuarse la asignación, en tanto expresión voluntaria del Congreso del Estado a través de una mayoría calificada y que el TEPJF no podía sustituir a dicha autoridad.

Con fecha 26 de diciembre de 2000, el diputado José Limber Sosa Lara, presidente de la mesa directiva, dirigió un escrito a la H. Sala Superior del TEPJF, mediante el cual interpuso un incidente de nulidad de actuaciones a partir del 11 de diciembre, alegando la incompetencia del TEPJF para actuar y aplicar las medidas de apremio. El 27 de diciembre se recibió vía fax el escrito de las fracciones legislativas del PRD y del PAN, en el cual señalaban que el escrito de Limber Sosa no fijaba una postura del Congreso, al carecer de la aprobación del Pleno. Ese mismo día, los ciudadanos indebidamente designados enviaron un fax al TEPJF con el mismo texto que el anterior del diputado, señalando la incompetencia de la Sala Superior y solicitando la nulidad de lo actuado.

El 28 de diciembre el TEPJF determinó el procedimiento a seguir en la insaculación. El 29 de diciembre, la Sala Superior consideró la competencia para resolver los juicios y los incidentes de ejecución derivados en sus sentencias, en aplicación del principio general de derecho relativo a que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Sobre los escritos, manifestó el desechamiento del escrito de Limber por no acreditar su personería y de los ciudadanos por no contar con legitimación. Ese día desarrolló el procedimiento de insaculación de los consejeros ciudadanos y levantó un acta.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 179

Con fecha 30 de diciembre de 2000, la Sala Superior emitió el acuerdo que, con fundamento en el acta de 29 de diciembre, hizo del conocimiento los nombres de los ciudadanos insaculados.¹⁷⁷ En el segundo punto de acuerdo, se determinó hacer del conocimiento del Congreso del Estado de Yucatán el resultado del procedimiento de insaculación, para que les recibiera la protesta correspondiente previa convocatoria con 24 horas de anticipación. En el tercer punto se determinó que en el supuesto de que el H. Congreso del Estado no haya convocado a los ciudadanos electorales a más tardar el día 8 de enero de 2000, dichos funcionarios electorales podrán rendir su protesta por escrito en los términos de los artículos 67 y 105 del Código, que deberán suscribir y presentar ante el Congreso del Estado de Yucatán en el plazo comprendido entre el 9 y el 14 de enero de dos mil uno, para lo cual podrán asistir de un fedatario público. El cuarto punto consideró que en el caso de que se actualizara el supuesto, la instalación debía hacerse el 15 de enero en el local sede. El quinto punto mencionó que el Congreso del Estado de Yucatán y los consejeros ciudadanos debían informar el cumplimiento antes del 16 de enero. Finalmente, se hizo del conocimiento del gobernador del estado el resultado del procedimiento de insaculación, para los efectos de relación administrativa.

El 5 de enero de 2001 se publicó en el *Diario Oficial del Estado de Yucatán* el Decreto núm. 400 de Cervera Pacheco, mediante el cual dio a conocer la protesta constitucional de los consejeros ciudadanos indebidamente designados. Esto motivó a que, con fecha 9 de enero, los diputados de las fracciones parlamentarias del PAN y del PRD presentaran un escrito mediante el cual señalaban el incumplimiento de la sentencia.

El 18 de enero del 2001, el Tribunal Electoral acordó tener por rendidas las protestas de los consejeros ciudadanos insaculados y legalmente instalado el Consejo Electoral local. En dicho acuerdo, específicamente en el punto tercero, se determinó que el Consejo Electoral del Estado era el único válidamente constituido para ejercer las atribuciones constitucionales y legales para la organización y calificación de las elecciones en esa entidad federativa, por lo que las autoridades en el ámbito de su competencia, de-

¹⁷⁷ Los ciudadanos fueron Mijangos Orozco, Miriam Ivette; Avilés Marín, Ariel; Peniche Rodríguez, José Abel; Bolio Vales, Fernando; Puerto Gutiérrez, José Ignacio; Sosa Guillén, Carlos Alberto; Cervantes González, Luis Felipe, y como suplentes Corona Cruz, Armandó; Solís Suárez, William; Tzab Campo, Raúl Eduardo; Solís Robledo, Gabriela; Castillo Castillo, Elena; Seijo Gutiérrez, Eduardo y Alcocer Salem, Miguel Ángel.

berían prestarle el auxilio correspondiente. También señaló que se haría del conocimiento del IFE, del Congreso del estado y del gobernador, ambos de Yucatán, y del Tribunal Electoral de dicho estado.

El 6 de febrero de 2001, a instancia de los escritos de los consejeros ciudadanos, se requirió a los ciudadanos ilegalmente designados, para que en un plazo de 24 horas posteriores a la notificación personal, entregaran las instalaciones del Consejo Electoral. Adicionalmente, se requirió al gobernador del estado para que proveyera lo necesario a efecto de que el Consejo Electoral del Estado de Yucatán fuera puesto en posesión de los bienes muebles e inmuebles que conformaban el patrimonio del Instituto Electoral del estado, incluyendo la partida presupuestal correspondiente, debiendo garantizar la integridad física de los integrantes del órgano electoral. Por otra parte, se ordenó al Consejo Estatal que informara acerca de la entrega de los bienes muebles e inmuebles o, en su defecto, del estado que guardaba el procedimiento. Finalmente, se determinó hacer del conocimiento de la Secretaría de Gobernación el contenido del acuerdo, de la Secretaría de Seguridad Pública su colaboración, conforme a la ley, en la protección de la integridad física de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral, que se girara un atento oficio al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a efecto de que dicha Comisión dictara las medidas necesarias para que las instituciones de crédito que operan en Yucatán en las que tenga cuentas bancarias el Consejo Electoral o el Instituto, estuvieran debidamente informadas de los ciudadanos que legalmente integran el Consejo y, finalmente, se dio vista a la Procuraduría General de la República de los hechos relativos a las acciones y omisiones en que se había incurrido con motivo de la sentencia. El 8 de febrero se publicó el acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación*.

El 12 de febrero, ante el nuevo desacato de las autoridades del estado y de los ciudadanos que habían sido designados por el Congreso como consejeros, la Sala Superior tuvo como acreditado el desacato de dichas instancias y particulares dando cuenta de los hechos a la Procuraduría General de la República y haciendo del conocimiento de la Secretaría de Gobernación los sucesos. El 6 de marzo, vistos los escritos de los consejeros ciudadanos y del representante del PRD, el TEPJF requirió nuevamente a las autoridades locales que permitieran el desempeño de las atribuciones de los consejeros, solicitando que dejaran de ostentarse como consejeros y proceder a desalojar las instalaciones del Instituto, con el apercibimiento de una amonestación por escrito y, en caso de nuevo incumplimiento, considerando

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 181

agotadas las medidas de apremio. Por otra parte, solicitó al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la SEGOB y de la SHCP, que en apoyo a la ejecución de la sentencia tomara las medidas necesarias. Con fecha 8 de marzo se hizo efectivo el apercibimiento y se dio vista al Ministerio Público de los hechos.

El 12 de marzo se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado*, el decreto 412, emitido por el Congreso local, mediante el cual aprobó reformar los artículos 85 y 86 del Código Electoral, a fin de conformar un Consejo Electoral integrado con 14 consejeros ciudadanos, entre los cuales se encontraban los siete insaculados por el TEPJF. Un día antes, el Congreso del estado había hecho del conocimiento del Tribunal esta situación. El 14 de marzo, la Sala Superior del TEPJF acordó no tener por cumplida la sentencia.

El PRD, ante esta circunstancia, planteó una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN para determinar la inconstitucionalidad del decreto al ser éste una norma de carácter general y abstracta. Posteriormente, el 20 de marzo, el secretario auxiliar de acuerdos de la ponencia del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano remitió el acuerdo dictado en las acciones de inconstitucionalidad 18/2001 y 19/2001, solicitando copias certificadas y opinión al TEPJF. El Pleno de la SCJN determinó la invalidez del Decreto 412, por lo que consideró válida la insaculación efectuada por el TEPJF. Con fecha 9 de abril se hizo el acta de entrega recepción del Instituto Electoral al Consejo legalmente instalado. Finalmente, el 9 de mayo, la Sala Superior del TEPJF acordó tener por sustancialmente cumplida la sentencia.

Las últimas actuaciones del expediente dan cuenta del escrito de fecha 22 de agosto de 2002, del subprocurador de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, abogado Miguel Ángel Díaz Herrera, con el número de oficio X-J-5545/2002, mediante el cual solicitó copias certificadas de la sentencia del 15 de noviembre y las notificaciones realizadas a la misma, para la integración de la averiguación previa núm. 2015/69/2000. El 28 de agosto de 2002 se emitió el auto por el que se acordó expedir las copias certificadas.

B. Los argumentos del Tribunal: la lucha por el Estado de derecho y la ejecutoriedad de las sentencias

Como toda sentencia, la recaída en los expedientes citados inicia sus considerandos señalando la competencia del Tribunal Electoral para conocer del caso del Congreso del estado de Yucatán por el nombramiento ilegal

de determinados consejeros electorales. La sentencia¹⁷⁸ prescribe que el acto impugnado, a pesar de ser un acto del Congreso del estado y, por tanto, formalmente legislativo, es un acto administrativo electoral.

Para fundamentar lo anterior, en la sentencia se aprecia que los actos de los órganos del poder público se realizan desde dos puntos de vista: *material (naturaleza del órgano)* y *formal (naturaleza del acto)*. Por tal motivo, el acto de designación de los consejeros electorales por parte del Congreso del estado de Yucatán es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, lo que le da la característica de ser un acto materialmente *administrativo electoral*, y toda vez que el Tribunal Electoral conoce de estos actos, tiene competencia para resolver sobre la legalidad de la designación de los consejeros electorales.

En atención a la metodología de la propia sentencia, se sigue la clasificación de los agravios hechos valer por los partidos políticos recurrentes (PRD y PAN).

El primer agravio que el Tribunal Electoral declaró como sustancialmente fundado fue el relativo a que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales estableció requisitos adicionales a los legalmente previstos para las personas propuestas para ser designados consejeros ciudadanos, sin dar a las organizaciones sociales y partidos políticos la posibilidad de aportar elementos probatorios sobre el cumplimiento de los requisitos por parte de sus candidatos.

La sentencia plantea que la integración del organismo electoral, facultad delegada al legislador estatal, debe sujetarse a los principios de legalidad, esto es, debe ser fundada y motivada. En ese sentido, el artículo 86, fracción I, del Código Electoral del Estado de Yucatán, mencionaba que las organizaciones sociales y los partidos políticos podían proponer al Congreso del estado hasta tres candidatos a consejeros ciudadanos, anexando a sus propuestas la documentación comprobatoria correspondiente.

Pese a ello, no es sino hasta el acta de la sesión de trabajo de la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales del Congreso de Yucatán del 14 de octubre de 2001, cuando la citada Comisión determinó los documentos necesarios para acreditar las propuestas de candidatos. La legislación no precisaba cuáles documentos

¹⁷⁸ El magistrado ponente es José de Jesús Orozco Henríquez, en tanto que fungieron como secretarios Carlos Vargas Baca y Juan Carlos Silva Adaya.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 183

se requerían, por lo que era pertinente el reconocimiento de una liberalidad a favor de las organizaciones sociales y partidos políticos, toda vez que establecer requisitos adicionales o hacerlo sin conceder el tiempo suficiente para juntarlos haría nugatorio el derecho de las citadas organizaciones para demostrar el cumplimiento de los requisitos por parte de los candidatos propuestos. Por tal motivo, a juicio de la Sala Superior, la autoridad responsable debió considerar las propuestas y, en su caso, requerir su cumplimiento.

El segundo agravio al que hace referencia la sentencia es el hecho de que la credencial para votar es un elemento idóneo para acreditar que el ciudadano se encuentra registrado en el Registro Federal de Electores. Por consiguiente, resultaba ilegal el rechazo de ciudadanos propuestos por parte de la autoridad responsable.

El tercer agravio revisado y declarado fundado por la Sala Superior fue que el dictamen con base en el cual se realizó la designación de los consejeros ciudadanos carecía de una debida fundamentación y motivación respecto de las 14 personas electas. Lo anterior, debido a que de la lectura del dictamen se apreció que determinados ciudadanos cumplieron los requisitos; sin embargo, en ningún momento mencionaron los elementos de convicción que analizó la responsable para concluir que cumplieron con los citados requisitos, así como tampoco se precisó cuáles organizaciones o partidos políticos los propusieron. En tal sentido, la responsable no funda ni motiva sus actos y, por el contrario, la sentencia sí encuentra un razonamiento justificatorio.

Por principio de cuentas, establece el concepto de fundamentación (expresión del precepto legal aplicable al caso) y de motivación (circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que se consideraron para emitir el acto; y la necesidad de adecuar los motivos aducidos con las normas aplicables. La responsable debió realizar un enlace lógico-jurídico entre la norma y la aceptación de los candidatos propuestos, y no afirmar “dogmáticamente que ciertos ciudadanos sí cumplían con dichos requisitos, sin señalar cómo llegó a esta conclusión, ya que de esa manera se afectó el derecho de las organizaciones sociales y de los partidos políticos para participar en la conformación del órgano electoral e, incluso, el derecho de los propios ciudadanos para participar en la formación del mismo”.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Sentencia SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados, p. 127.

C. *Opinión crítica: el debate en torno a Yucatán*

La sentencia SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, expedientes acumulados, es un documento fundamental para explicar la evolución de las pautas interpretativas del Tribunal Electoral. En él se establecen dos cuestiones nodales y dos accesorias a la sentencia, pero no por eso menos importantes. Los dos aspectos centrales son las relaciones entre el Tribunal Electoral y las entidades federativas y la facultad del Tribunal Electoral de realizar actos como el nombramiento de los consejeros electorales de una entidad. Las cuestiones adicionales son el cumplimiento de una sentencia de un órgano jurisdiccional en el marco de la transición democrática y del Estado constitucional de derecho y, por otra parte, los fines del derecho electoral.

El caso de Yucatán requirió la atención de políticos y académicos de todas las corrientes, quienes a partir de sus experiencias han discutido en torno al tema.¹⁸⁰ En este apartado se pretende sintetizar los argumentos de las partes, a fin de recordar el panorama general de la situación jurídica que prevaleció en ese estado de la República. Al final del comentario se presenta una serie de apreciaciones particulares sobre lo que se considera correcto en este caso; ello, con base en mi experiencia en el estudio de asuntos electorales.

La organización de las elecciones locales corresponde a cada entidad federativa; ésta se efectúa mediante instituciones creadas para tal fin. En los procesos electorales locales las autoridades federales tienen intervención sólo en casos específicos y cuando la Constitución y la ley lo permiten: el Instituto Federal Electoral, cuando dota de instrumentos electorales a los órganos encargados de organizar las elecciones locales (padrón electoral, listados nominales, cartografía) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por disposición constitucional (artículos 41 y 99), tiene facultad para resolver, en última instancia, sobre la constitucionalidad y legalidad de todos los actos de los órganos electorales locales.

Ahora bien, ¿qué sucedió en Yucatán? Como se señaló en el apartado anterior, el Congreso local del estado emitió el 20 de agosto de 2000, en

¹⁸⁰ Sobre el conflicto entre federalismo y facultades del Tribunal Electoral, se encuentra el trabajo de Serna de la Garza, José María, "Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos Tabasco y Yucatán", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril del 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 311-332.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 185

ejercicio de sus facultades, el decreto por el cual se conformó el Consejo Estatal Electoral. Al hacerlo, el Congreso yucateco vulneró el procedimiento de ley, toda vez que omitió integrar en forma completa la lista de consejeros electorales y votar a los integrantes del Consejo por las 4/5 partes de los miembros de la Legislatura y ratificó al secretario técnico del Consejo sin tener atribuciones para ello. El 16 de octubre de 2000 el citado Congreso volvió a emitir un decreto por el que solicitó a los consejeros electorales más requisitos de los exigidos por la ley, además de que no presentó las propuestas a las organizaciones políticas para que promovieran las impugnaciones correspondientes. Todo esto en agravio de la ley local.

Ante esta situación, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática promovieron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de un juicio específico, la inconstitucionalidad del acto del Congreso, por dos causas: por tratarse de un acto electoral (el nombramiento de los integrantes del Consejo) y por ser un acto definitivo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, dictó sentencia por medio de la cual resolvió que debía repetirse el proceso de designación de los consejeros electorales. El Congreso yucateco no acató dicha sentencia, situación que fue recurrida por la parte actora, lo que orilló al mencionado Tribunal a designar a un nuevo Consejo Electoral Estatal.

El Congreso yucateco afirmó que el Tribunal Electoral vulnera el principio de soberanía de las entidades federativas. Sin embargo, es menester revisar el concepto. Serna de la Garza¹⁸¹ opina, para lo cual se fundamenta en la opinión de Tena Ramírez, que es dable distinguir entre la titularidad de la soberanía y su ejercicio. Advierte que la soberanía de los estados debe entenderse como la capacidad de ejercicio de una serie de facultades cuya titularidad corresponde al pueblo mexicano.

El Congreso de Yucatán también sostuvo —y se apoyó en la opinión de Ignacio Burgoa— que el Tribunal carece de facultad para designar a los consejeros locales. Por su parte, el Tribunal argumenta que el cumplimiento de las disposiciones constitucionales no está sujeto a interpretación y que es la propia carta magna, reformada el 22 de agosto de 1996 con el respaldo de las legislaturas locales, incluyendo la de Yucatán, la que le otorga tal facultad.

¹⁸¹ *Idem.*

Es pertinente revisar los argumentos de las partes. ¿Por qué creo que no se vulneró la soberanía? Porque la visión del gobernador Cervera Pacheco en torno al federalismo y la soberanía fue retrógrada en el transcurso del conflicto, al concebir al federalismo como separatista y caciquil, lo cual es inaceptable en términos democráticos. Además, no existe contravención al artículo 124 de la Constitución federal, en virtud de la competencia expresa que el propio ordenamiento otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su artículo 99, fracción IV.

El juicio de revisión constitucional es un mecanismo de protección constitucional; por tanto, no puede ser constitucional e inconstitucional al mismo tiempo. Serna de la Garza apunta que desde el punto de vista jurídico constitucional, la soberanía o autonomía de las entidades federativas está contemplada por la carta magna,¹⁸² por lo que jurídicamente no existe violación a la soberanía de un estado por la sola existencia del juicio.¹⁸³ ¿Por qué considero que el Tribunal Electoral contaba con facultad para hacer los nombramientos? Porque así lo prevé el artículo 93, párrafo primero, inciso b), de la Ley General de Medios de Impugnación, que a la letra dice:

Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio, podrán tener los efectos siguientes: ... b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

Además, deben revisarse los fines del derecho electoral. En el caso concreto el régimen interior de los estados, que no puede contravenir el régimen federal, no debe ser pretexto para violar los derechos de voto activo y pasivo y la realización de elecciones democráticas.

El último punto por considerar es la ejecutividad de las sentencias en un Estado constitucional de derecho. Como señala Serna,¹⁸⁴ en un Estado constitucional de derecho debe prevalecer la alternativa de que los tribunales, desde el momento en que están facultados para expedir las sentencias, adquieren atributos para hacerlas valer, toda vez que éstas son interpretaciones obligatorias del derecho y, por tanto, deben ser ejecutadas. Para el autor

¹⁸² *Ibidem*, p. 318.

¹⁸³ Serna apunta también que en todo caso, el juicio de revisión constitucional puede ser valorado como intervencionista desde una determinada concepción política.

¹⁸⁴ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 327.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 187

citado, en el conflicto de Yucatán estuvo en juego una circunstancia de mayor trascendencia: la obligatoriedad de la sentencia del Tribunal.

2. *El caso Tabasco*

A. *Antecedentes*

Con fecha 29 de diciembre de 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000 acumulados, mediante el cual los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional habían impugnado las resoluciones del 9 de noviembre de 2000 emitidas por el pleno del Tribunal Electoral de Tabasco, en los recursos de inconformidad T.E.T.-R.I 014/2000 y T.E.T.-R.I. 013/2000.

Los juicios de revisión constitucional tienen su origen en la elección de gobernador del estado de Tabasco, realizada el 15 de octubre de 2000. Una semana después, el Consejo Estatal Electoral realizó el cómputo estatal de la elección de gobernador, declaró válida la elección y expidió la constancia de mayoría a Manuel Andrade Díaz, candidato del Partido Revolucionario Institucional.

La sentencia del Tribunal Electoral revoca las resoluciones del Tribunal Electoral de Tabasco, con la declaración de la nulidad de la elección del gobernador y de la constancia de mayoría que las autoridades locales habían expedido a favor del candidato triunfador.¹⁸⁵

B. *La interpretación del Tribunal Electoral: la causal abstracta de nulidad*

El Tribunal Electoral¹⁸⁶ consideró que existen dos mecanismos de nulidad reconocidos por el Código Electoral del Estado de Tabasco. Uno de ellos es el que integra dos tipos de nulidades específicas: la nulidad de votos recibidos en casilla y la nulidad de la elección de diputados locales y ayuntamientos.

¹⁸⁵ Una posición crítica de la sentencia, que incluso la llega a calificar como “subjetiva” es la de Huerta Psihas, Elías, *La justicia electoral y el caso Tabasco*, México, Nivi, 2001, p. 101.

¹⁸⁶ La sentencia a los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000 acumulados fue proyectada por el secretario Juan Manuel Sánchez Macías, y fungió como ponente el magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata.

No obstante, el Código Electoral del Estado de Tabasco recoge también una causal abstracta de nulidad, según se desprende de los siguientes planteamientos:

- El artículo 278 del Código Electoral del estado señala la posibilidad de declarar la nulidad de las elecciones, incluyendo la de gobernador del estado.
- El Código no recoge una causal específica de nulidad electoral.
- El artículo 329, fracción IV, del Código Electoral, establece que el recurso de inconformidad podrá declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría emitida por cualquiera de los consejos estatal, distrital o municipal.
- El Consejo estatal electoral solamente emite una declaración de validez y constancia de mayoría: la de gobernador del estado de Tabasco.
- Por tanto, el recurso de inconformidad puede declarar la nulidad de la elección de gobernador.
- El artículo 330 del Código Electoral del estado se refiere exclusivamente a la nulidad de casilla (primer procedimiento).
- El contenido de la causal abstracta de nulidad “debe encontrarlo el juzgador en cada decisión que se someta a su consideración, atendiendo a las consecuencias concurrentes de cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos por ella, y, dentro de este marco, a que la elección concreta de que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos”.

La interpretación parte de una dinámica deductiva, inicia con un análisis de las disposiciones generales (las causas de nulidad contempladas por la ley) para posteriormente analizar las autoridades encargadas de determinar dichas nulidades, encontrando que la norma jurídica faculta al Consejo estatal para anular las elecciones que califica, siendo en la especie la de gobernador del estado. Por consiguiente, en una interpretación armónica que busque la aplicación de todo el ordenamiento jurídico y no su exclusión, obliga a considerar a la disposición que faculta al Consejo estatal como una regla de competencia que debe ejercerse. En tal virtud, la solución para hacer armónico el ordenamiento jurídico era encontrar en el mismo el alcance de la facultad, que en el caso concreto se refiere a la facultad de declarar la nulidad de la elección de gobernador.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 189

Pero el mayor acierto de la sentencia es la forma en cómo se plantea la defensa de los derechos políticos y el papel activo del juzgador en las resoluciones, que válidamente puede considerarse como garantista. Es menester mencionar que el garantismo ha sido entendido en tres acepciones: como modelo normativo del derecho, como teoría del derecho y crítica del derecho y, finalmente, como filosofía del derecho y crítica política. En su primera acepción, el garantismo se entiende como un sistema de vínculos impuestos a la potestad sancionatoria del Estado en garantía de los derechos de los ciudadanos.¹⁸⁷ En tal virtud, un sistema será más garantista en la medida en que maximice el ejercicio de los derechos, incluidos los políticos. En su segunda acepción el garantismo establece una teoría del derecho que divide el concepto de validez, en validez formal (vigencia) y validez sustancial. Esta posición ha sido explicada al inicio del presente capítulo, e implica una posición activa del juzgador. Para concluir, el garantismo también ha sido considerado como una filosofía del derecho y de crítica política, en razón de que obliga al Estado y al derecho a justificar su actuación, no desde criterios jurídicos, sino desde perspectivas metajurídicas, como la sociología y la política, que reconozcan si ambos cumplen con los fines para los que fueron creados.

Bajo la primera óptica, esto es, dentro del garantismo como modelo normativo, la sentencia es un paradigma de un modelo garantista de interpretación judicial. Esto es así, en virtud de que asume como valor fundamental del ordenamiento jurídico la defensa de los derechos con objeto de proteger la libertad e igualdad del sufragio. Por tanto, la resolución asume al derecho como un instrumento de liberalización y no de control social. En ese sentido, la resolución es un paradigma de interpretación abierta y garantista.

C. *Opinión crítica de la sentencia*

Serna de la Garza menciona que la materia del juicio de revisión constitucional electoral es la compatibilidad de los actos electorales con la Constitución general de la República. Aduce como error del constituyente permanente el que no se haya establecido como facultad expresa del Tribunal Electoral en el artículo 99 constitucional la revisión de la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales. No comparto esta apreciación,

¹⁸⁷ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón, teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, p. 852.

en virtud de que la carta magna, en el artículo 41, fracción IV, establece la existencia de un sistema de medios de impugnación encargados de velar tanto la constitucionalidad como la legalidad de los órganos electorales. En ese sistema se contempla el juicio de revisión constitucional electoral.

Por otra parte, se encuentra el debate en torno a la violación del artículo 116, fracción IV. En este aspecto específico, Serna menciona que el artículo 116, fracción IV, establece principios, y que éstos son el “techo axiológico” del ordenamiento jurídico. No obstante, el argumento se puede fortalecer con la mención, del propio Zagrebelsky, de que los principios tienen un doble papel en el sistema jurídico: son orientadores (axiológicos), pero también son normas jurídicas (y, por tanto, prescriptivas). Por tal motivo, se comparte la idea de que el TEPJF debe resolver las controversias que se plantean con base en la referencia a principios constitucionales.

Aquí el problema radica en el hecho de que en México las autoridades encargadas de aplicar disposiciones jurídicas no han asumido la aplicación de los principios por encima de las reglas jurídicas, en pos de una abstracta y mítica idea de la seguridad jurídica. Sobre esto volveré en el último capítulo al plantear un modelo alternativo de interpretación más allá de los campos del formalismo.

Otro problema radica en que la Constitución no establece los efectos de las sentencias de los juicios de revisión constitucional.¹⁸⁸ A pesar de lo anterior, una de las atribuciones de los órganos intérpretes de las disposiciones electorales o de cualquier tipo de disposiciones debe ser precisamente el encontrar, vía la acción jurisdiccional, las soluciones a todos sus conceptos indeterminados u omisos. En tal virtud, no considero que el hecho de que la Constitución no señale expresamente los efectos de las sentencias, resulta trascendente para la actividad jurisdiccional. Con un poco de premura podría afirmar que, de cualquier forma, los efectos de la sentencia son reglas; por tanto, no se trata de principios propiamente constitucionales del Estado. En consecuencia, su incorporación en el ordenamiento supremo no sería más que una regla reforzada.

Una posición que debe analizarse es la facultad de declarar la nulidad de la elección de gobernador a pesar de que ni la Constitución ni la Ley de Medios de Impugnación establezcan la posibilidad de hacerlo. Para los detractores de la sentencia, no existe una facultad expresa que faculte la nulidad de la elección. No obstante estas posiciones, podría argumentarse lo siguiente:

¹⁸⁸ Serna de la Garza, *op. cit.*, p. 321.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 191

- El artículo 99 constitucional establece que la ley reglamentaria señalará los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia. Por tal motivo, a pesar de no existir una regla constitucional, sí existe una remisión a la ley secundaria para atender dichos parámetros.
- El artículo 78 de la LGSMIME faculta al Tribunal Electoral a declarar la nulidad de las elecciones de senadores y diputados cuando se hayan presentado violaciones sustanciales en la jornada electoral.
- La interpretación de la norma es restrictiva exclusivamente en materias penales, por lo cual es factible realizar una interpretación extensiva de las normas para trasladar la facultad de anular las elecciones de diputados y senadores al ámbito de las entidades federativas.
- La legislación electoral local no menciona expresamente ninguna causal de nulidad para la elección del gobernador (presumiblemente por una concepción de intocabilidad del Ejecutivo local heredada de la administración Madrazo).
- La interpretación del Tribunal es universal, consistente y coherente, toda vez que parte de una norma general (el artículo 329, fracción IV, del Código Electoral local, que prescribe la facultad de declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo estatal). Por otra parte, asume la consistencia del ordenamiento jurídico (no entra en contradicción con otro tipo de normas y evalúa que la única constancia expedida por el Consejo estatal es precisamente la del gobernador), es coherente, en virtud de que plantea que, en razón de que existe la facultad de revocar la constancia de mayoría de la elección del Ejecutivo local, existe no una facultad expresa, sino una “categoría abstracta de nulidad”.
- En un Estado constitucional de derecho debe aceptarse la facultad creativa de los juzgadores.

VII. LA JURISPRUDENCIA EN EL TRIBUNAL OJESTO

En el Tribunal Ojesto encontramos la parte final de la tercera época de la jurisprudencia del TEPJF. En este periodo es factible encontrar un avance en la jurisprudencia electoral bajo la óptica de un modelo garantista. Al respecto, son destacables las jurisprudencias que han ampliado el universo

de protección jurisdiccional,¹⁸⁹ así como los relativos al perfeccionamiento de los derechos procesales, democracia interna de los partidos políticos, restricción a la potestad penalizadora administrativa electoral, independencia y autonomía de los órganos electorales, investigación de las autoridades electorales, derechos políticos y derecho a la información. En este trabajo pretendemos hacer un recuento de dichos avances.

1. *Derechos procesales*

El TEPJF ha mencionado que el actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación locales, en los casos en que dichos instrumentos, en virtud de los trámites y tiempo necesarios para su agotamiento, representen una amenaza seria para los derechos sustanciales objeto del litigio. Esta interpretación es importante porque representa un dique adicional para que las autoridades o cacicazgos locales no impidan el ejercicio de los derechos políticos aduciendo que se trata de actos consumados.¹⁹⁰

¹⁸⁹ No se analiza este punto por ser jurisprudencia derivada del caso Yucatán, al que se ha hecho mención.

¹⁹⁰ “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO. El actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la ley electoral local, en los casos en que el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, porque los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto electoral se considera firme y definitivo. En efecto, la razón que constituye la base lógica y jurídica para imponer al justiciable la carga de recurrir previamente a los medios ordinarios, antes de acceder a la justicia constitucional federal, radica en la explicación de sentido común de que tales medios de impugnación no son meras exigencias formales para retardar la impartición de la justicia, obstáculos impuestos al gobernado con el afán de dificultarle la preservación de sus derechos ni requisitos inocuos que deben cumplirse para conseguir la tutela efectiva que les garantiza la Constitución Federal, sino instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes que se hayan cometido en el acto o resolución que se combata; y al ser así las cosas, se impone deducir que, cuando ese propósito o finalidad no se puede satisfacer en algún caso concreto, ya sea por las especiales peculiaridades del asunto, por la forma en que se encuentren regulados los procesos impugnativos comunes, o por las actitudes de la propia autoridad responsable o de la que conoce o deba conocer de algún juicio o recurso de los aludidos, entonces se extingue la carga procesal de agotarlos, y por tanto se puede ocurrir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por na-

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 193

2. *Democracia interna*

El TEPJF ha establecido que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para vigilar la aplicación de las bases de las convocatorias que los partidos políticos emiten en sus comicios internos y otras disposiciones estatutarias o internas.¹⁹¹ Por otra parte, que cuando

turalza corresponde a los procesos impugnativos, lo que se robustece si se toma en cuenta que en la jurisdicción electoral no existen medidas o procesos cautelares, ni es posible fáctica ni jurídicamente retrotraer las cosas al tiempo pasado en que se cometieron las violaciones, mediante la reposición de un proceso electoral”.

Sala Superior. S3ELJ 09/2001. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/2001. Daniel Ulloa Valenzuela. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-027/2001. Santa Blanca Chaidez Castillo. 10 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-028/2001. Lucio Frías García. 10 de junio de 2001. Unanimidad de votos.

Tesis de jurisprudencia J.09/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

¹⁹¹ “ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS. De acuerdo con lo que se prescribe en los artículos 27, párrafo 1, inciso d); 38, párrafo 1, inciso e); 82, párrafo 1, incisos w) y z); 269, párrafo 2, inciso a), y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando un ciudadano presenta una queja o denuncia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para vigilar la aplicación de las bases de las convocatorias que los partidos políticos emiten en sus comicios internos y otras disposiciones estatutarias o internas. En efecto, el referido Consejo General tiene atribuciones para conocer de las infracciones cometidas por los partidos políticos y, en su caso, imponer las sanciones respectivas, más si se considera que, dentro de la categoría jurídica de infracciones, así como de faltas o irregularidades electorales, tratándose de los partidos políticos, caben las conductas que estén tipificadas en la ley y se realicen por los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, las cuales se traducen en el incumplimiento, contravención o violación de lo dispuesto en alguna disposición legal, o bien, derivada de los acuerdos o resoluciones del Instituto Federal Electoral. De esta manera, si en el artículo 269, párrafo 2, inciso a), del Código Electoral Federal se establece que los partidos políticos podrán ser sancionados cuando incumplan las obligaciones previstas en el artículo 38 del mismo ordenamiento jurídico, en tanto que en el inciso e) del párrafo 1 de este último numeral, a su vez, se determina que los partidos políticos nacionales tienen la obligación de cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen los estatutos para la postulación de candidatos, entonces, resulta que el Consejo General del Instituto Federal Electoral sí tiene atribuciones para conocer de las infracciones consistentes en el incumplimiento de obligaciones legales del partido político y, en esa medida, con la suficiente cobertura legal, cuando se actualicen tales infracciones por la inobservancia de disposiciones estatutarias relativas a los procedimientos para la postulación de candidatos. Lo anterior es aplicable aun en los casos en que los partidos políticos prevean las normas explícitas y específicas para la postulación democrática de sus candida-

algún ciudadano, con legitimación e interés jurídico, impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa de la autoridad electoral que dio lugar al registro es producto de un error provocado por el representante del partido político que propuso la lista correspondiente, al haber manifestado en la solicitud de registro que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes; es decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que, por tanto, el acto electoral debe ser invalidado.¹⁹²

tos en una disposición partidaria distinta y complementaria de los estatutos, en virtud de que materialmente deben considerarse como parte integrante de los propios estatutos, en términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo 1, inciso d), del Código Electoral Federal, independientemente de que en los formalmente llamados estatutos sólo se establezcan reglas genéricas, ya que una conclusión diversa de lo que aquí se razona permitiría la clara elusión de obligaciones legales, como la prevista en el artículo 38, párrafo 1, inciso e), del ordenamiento legal de referencia, lo cual resulta inadmisibles”.

Sala Superior. S3EL 098/2001. Recurso de apelación. SUP-RAP-033/2000. Partido de la Revolución Democrática. 1 de septiembre de 2000. Mayoría de 6 votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. Disidente: Eloy Fuentes Cerda.

¹⁹² REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE. Por disposición expresa del artículo 3, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este sistema tiene como primer objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; precepto del que se advierte que en estos medios de impugnación son examinables todos los vicios o irregularidades en que se pueda incurrir en los actos o resoluciones que se reclamen, es decir, cualquier actuación u omisión de la autoridad electoral, con la que se desvíe del cauce marcado por la Constitución, sin limitación alguna. Los vicios o irregularidades de los actos electorales pueden ser imputables directamente a la autoridad, o provenir de actos u omisiones de terceros, especialmente de los que intervienen, en cualquier manera, para la formación o creación del acto de autoridad o resolución de que se trate, y al margen de esa causalidad, si hay ilicitud en el acto o resolución, ésta debe ser objeto de estudio en los fallos que emitan las autoridades competentes, al conocer de los juicios o recursos que se promuevan o interpongan, cuando se haga valer tal ilicitud, en la forma y términos que precisa el ordenamiento aplicable, esto es, independientemente del agente que provoque irregularidades en los actos o resoluciones electorales, sea la conducta de la autoridad que lo emite o las actitudes asumidas por personas diversas, una vez invocada debidamente y demostrada, debe aplicarse la consecuencia jurídica que corresponda, y si ésta conduce a la invalidez o ineficacia, así se debe declarar y actuar en consecuencia. Por tanto, si se reclama el acuerdo de la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se registraron o aceptaron candidaturas de partidos políticos, por estimar infringidas disposiciones de los estatutos internos, no debe estimarse que lo que se reclama realmente es el procedimiento de selección interna de candidatos, ni la lista resultante, porque uno de los elementos esenciales

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 195

3. *Restricciones en el procedimiento administrativo disciplinario*

Fundado en el artículo 14 constitucional, y con una visión garantista, el TEPJF arriba a la convicción de que la analogía y la mayoría de razón son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la

para la creación de los actos jurídicos administrativos, en cuyo género se encuentran los actos electorales, consiste en que los mismos sean producto de una voluntad administrativa libre y carente de vicios, y un elemento reconocido unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia como vicio de la voluntad administrativa, está constituido por el error, que consiste en una falsa representación de la realidad, independientemente de que provenga de la propia autoridad o que sea provocada en ésta por otras personas. Para que el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurran los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan. Uno de estos requisitos, consiste en que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos, hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos; sin embargo, con el objeto de agilizar la actividad electoral, en la que el tiempo incesante juega un papel fundamental, se tiende a desburocratizar en todo lo que sea posible, sin poner en riesgo la seguridad y la certeza, por lo que el legislador no exige una detallada comprobación documental sobre la satisfacción de este requisito, con la presentación de la solicitud de registro de candidatos, sino que se apoya en el principio de buena fe con que se deben desarrollar las relaciones entre la autoridad electoral y los partidos políticos, y toma como base la máxima de experiencia, relativa a que ordinariamente los representantes de los partidos políticos actúan de acuerdo con la voluntad general de la persona moral que representan, y en beneficio de los intereses de ésta, ante lo cual, la mayoría de los ordenamientos electorales sólo exigen, al respecto, que en la solicitud se manifieste, por escrito, que los candidatos cuyos registros se solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y partiendo de esta base de credibilidad, la autoridad puede tener por acreditado el requisito en mención. Sin embargo, cuando algún ciudadano, con legitimación e interés jurídico, impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa de la autoridad electoral que dio lugar al registro, es producto de un error provocado por el representante del partido político que propuso la lista correspondiente, al haber manifestado en la solicitud de registro que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado”.

Sala Superior. S3ELJ 23/2001. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/2000. Elías Miguel Moreno Brizuela. 17 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-132/2000. Guadalupe Moreno Corzo. 21 de junio de 2000. Mayoría de 6 votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-133/2000. Rosalinda Huerta Rivadeneyra. 21 de junio de 2000. Mayoría de 6 votos.

Tesis de jurisprudencia J.23/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.¹⁹³

Adicionalmente, con fundamento en los tratados internacionales signados por México, el TEPJF ha determinado que se vulnera el principio de presunción de inocencia con una resolución condenatoria que no demuestre fehaciente y suficientemente los hechos.¹⁹⁴

¹⁹³ “ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza”.

Sala Superior. S3EL 045/2001. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-073/2001. Partido del Trabajo. 13 de julio de 2001. Unanimidad de 6 votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

¹⁹⁴ “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. De la interpretación de los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por nuestro país en términos del 133 de la Constitución Federal, aplicados conforme al numeral 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el principio de presunción de inocencia que informa al sistema normativo mexicano, se vulnera con la emisión de una resolución condenatoria o sancionatoria, sin que se demuestren suficiente y fehacientemente los hechos con los cuales se pretenda acreditar el supuesto incumplimiento

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 197

4. *Autonomía de los órganos electorales*

En el aspecto del diseño institucional, el TEPJF ha dado pasos considerables al establecer la plena autonomía constitucional, desarrollando la teoría de los órganos constitucionales autónomos, aun cuando sin separarlos todavía de la figura administrativa de la descentralización. Pese a ello —se considera que se trata de instituciones constitucionales y no administrativas, por lo que la descentralización no sería del todo aplicable— es un importante avance la consagración jurisprudencial de la autonomía.¹⁹⁵ Por

a las disposiciones previstas en las legislaciones. Lo anterior en razón de que dicha presunción jurídica se traduce en un derecho subjetivo de los gobernados a ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no se presente prueba bastante que acredite lo contrario, en el entendido que, como principio de todo Estado constitucional y democrático de derecho, como el nuestro, extiende su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal sino también cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, con inclusión, por ende, de la electoral, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de los derechos del gobernado”.

Sala Superior. S3EL 059/2001. Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2001. Partido Acción Nacional. 26 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata Pizaña. Recurso de apelación. SUP-RAP-030/2001 y acumulados. Partido Alianza Social y Partido de la Revolución Democrática. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

¹⁹⁵ “INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. Desde un punto de vista técnico jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público; en este sentido, en virtud de que la autonomía constitucional contemplada en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente, por ejemplo, del Ejecutivo Federal, en términos de los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los numerales 1o., 2o. y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ni tampoco dependiente del Ejecutivo del estado de Puebla, según lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Esto es, si bien puede haber organismos descentralizados (de la administración pública federal o de cierta entidad federativa) que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos (del Estado) que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así porque, en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general. En el caso de organismos públicos autónomos electorales, por decisión del Poder Revisor de la Constitución en 1990, ratificada en 1993, 1994 y 1996, la función estatal de organización de las elecciones federales se encomendó al organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en tanto que atendiendo al resultado de la reforma de 1996 al

otra parte, la independencia de las decisiones de dichos órganos ha sido considerada como garantía constitucional.¹⁹⁶

5. *La facultad indagatoria*

Uno de los principales problemas detectados en el Instituto Federal Electoral, hasta el año 2001, fue la falta de investigaciones exhaustivas. En ese tenor, el TEPJF ha fortalecido la facultad fiscalizadora al señalar que la

artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, así como a lo dispuesto en el artículo 3o., párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Puebla, la función estatal de organizar las elecciones en dicha entidad federativa corresponde al organismo público autónomo e independiente, denominado Instituto Electoral del Estado. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública) sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Estado de Puebla (como también hipotéticamente podría ocurrir con otros organismos constitucionales públicos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley) se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho instituto”.

Sala Superior, tesis S3EL 094/2002. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-244/2001. Partido Acción Nacional. 13 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Armando I. Maitret Hernández.

¹⁹⁶ “AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales prevén que las autoridades en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, este último concepto implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural”.

Sala Superior. S3EL 118/2001. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-009/2001. Partido de Baja California. 26 de febrero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Ojeto Martínez Porcayo. Secretario: Arturo Martín del Campo Morales.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 199

investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, pues dada su naturaleza, no es un juicio en el que la autoridad fiscalizadora sólo asume el papel de un juez entre dos contendientes, sino que su quehacer implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse, incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en el procedimiento de queja.¹⁹⁷

6. *Los derechos políticos*

El TEPJF ha establecido en el tema de los derechos políticos que el derecho de afiliación se ha configurado como un derecho básico con carac-

¹⁹⁷ “COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. ALCANCES DE SU FACULTAD INVESTIGATORIA EN EL TRÁMITE DE QUEJAS. En el procedimiento de queja, la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, pues dada su naturaleza, no es un juicio en el que la autoridad fiscalizadora sólo asume el papel de un juez entre dos contendientes, sino que su quehacer implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse, incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en el procedimiento de queja. Se considera así, en virtud de que, el numeral 6, apartados 6.5 y 6.7, del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, autoriza a la autoridad instructora para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo, para lo cual podrá instruir a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados, del Instituto Federal Electoral para que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente; incluso, puede requerir a las autoridades, los informes o certificaciones que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Además, una característica esencial de este procedimiento, está constituida por el conjunto de atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización, para la investigación de las cuestiones sobre las que versa la queja, de las que se desprende que en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral”.

Sala Superior. S3EL 073/2001. Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados. Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 30 de junio de 1999. Mayoría de 4 votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Antonio Valdivia Hernández. Disidente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2000. Partido de la Revolución Democrática. 30 de enero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Jesús Armando Pérez González.

teres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente, mediante el sistema de medios de impugnación, y que comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse.¹⁹⁸

¹⁹⁸ “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente, mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución Federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral”.

“Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. José Luis Amador Hurtado. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. Sandra Rosario Ortiz Noyola. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omi-

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 201

Adicionalmente, ha señalado que el Consejo General del Instituto Federal Electoral no solamente está facultado para imponer la sanción correspondiente, sino que también está constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, que restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, pues sólo de esta manera quedarán acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos.¹⁹⁹

tiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-128/2001. Dora Soledad Jácome Miranda. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis”.

¹⁹⁹ “Derechos político-electorales. Su violación por parte de los partidos políticos no sólo faculta al consejo general del Instituto Federal Electoral a imponer la sanción correspondiente, sino que lo constriñe también a restituir al afectado en el goce del derecho violado. De una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 3, párrafo 1, 22, párrafo 3, 38, párrafo 1, inciso a), 68, párrafo 1, 69, párrafo 1, inciso d), 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se arriba a la conclusión de que, en caso de una violación a los derechos político-electorales del ciudadano, por parte de un partido político, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado no sólo para la imposición de una sanción al infractor, sino también para realizar las providencias necesarias para restituir al quejoso en el uso y goce del derecho violado. En efecto, si se parte de la base de que la ley debe ser indefectiblemente observada por los partidos políticos nacionales, resulta que para el logro de los fines establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, dichos partidos políticos nacionales quedan sujetos a las obligaciones que establece la legislación electoral y, concretamente, tienen el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo previsto por los artículos 22, párrafo 3, y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la responsabilidad de vigilar que los partidos políticos cumplan con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), de dicho cuerpo legal, en conformidad con lo dispuesto en los preceptos citados al principio. En consecuencia, si en concepto de esa autoridad electoral está demostrado que el partido político conculcó el derecho político-electoral de un ciudadano, el Consejo General del Instituto Federal Electoral no solamente está facultado para imponer la sanción correspondiente, sino que también está constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, que restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, pues sólo de esta manera quedarán acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos”.

“Sala Superior. S3EL 007/2001. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2000. Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga

Por otra parte, el TEPJF sostiene que el derecho de petición en materia política corresponde a los partidos políticos en virtud de que los derechos fundamentales deben ser interpretados en sentido amplio y que los órganos jurisdiccionales han señalado que no sólo asisten a las personas físicas sino también a las morales.²⁰⁰ Finalmente, refieren que los derechos políticos son de interpretación amplia²⁰¹ y que el JPPDPEC procede contra

Gómez. 30 de enero de 2001. Mayoría de 4 votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretaria: Aurora Rojas Bonilla. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y José de Jesús Orozco Henríquez”.

²⁰⁰ “DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. El artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho genérico de petición a favor de los habitantes de la República, que debe ser respetado por todos los funcionarios y empleados públicos, siempre que se formule por escrito y de manera pacífica y respetuosa. El artículo 35, fracción V, constitucional, consagra el derecho de petición en materia política como prerrogativa específica de los ciudadanos mexicanos; disposiciones que son aplicables en materia electoral, porque existe el criterio interpretativo de que los derechos fundamentales contemplados en la Constitución General de la República deben de interpretarse en un sentido amplio y no restrictivamente, así como criterio generalizado en los tribunales federales, en el sentido de que los derechos fundamentales contemplados en dicha Constitución no sólo le asisten a las personas físicas sino también a las personas jurídicas, cuando éstas sean susceptibles de disfrutarlos, criterio que, trasladado al artículo 35, conduce a la conclusión de que el derecho de petición en materia política, no sólo corresponde a los ciudadanos en lo individual, sino también a los partidos políticos, por su naturaleza, funciones y finalidades constitucionales y legales. Por ende, si los partidos políticos son formas de asociación ciudadana, no puede negarse que están facultados, a través de sus legítimos representantes, para acudir ante las autoridades políticas, y en forma más concreta ante las autoridades electorales, a realizar alguna solicitud o petición, referente a cuestiones político-electorales, y que al no existir restricción, ésta necesariamente tendrá que resolverse”.

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-026/2000. Partido Democracia Social. 5 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/2000. Partido del Centro Democrático. 5 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-034/2000. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. 5 de abril de 2000. Unanimidad de votos”.

²⁰¹ “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habi-

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 203

la violación a los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio los derechos de votar, ser votado o de asociación, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.²⁰²

da cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados”.

“Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000. Democracia Social, Partido Político Nacional. 6 de junio de 2000. Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. José Luis Amador Hurtado. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. Sandra Rosario Ortiz Noyola. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis”.

²⁰² “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, *in fine*, y IV, primer párrafo, *in fine*, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva”.

VIII. CONCLUSIONES: PAUTAS DE INTERPRETACIÓN EN EL TRIBUNAL ELECTORAL

La interpretación y la aplicación del derecho electoral que realiza el Tribunal Electoral son la fuente más importante para el conocimiento del derecho electoral. Debe hacerse hincapié que la sentencia del Tribunal, a pesar de ser de carácter particular y concreto, ha alcanzado un nivel de vinculación importante. Lo anterior no sólo por la obligatoriedad de la jurisprudencia electoral, sino que la sentencia misma se convierte en orientadora para los actos posteriores del Instituto Federal Electoral y, en menor medida, de los partidos políticos. Así, en el pleno del Consejo General del Instituto Federal Electoral es frecuente encontrar que los consejeros electorales invocan una sentencia del Tribunal Electoral para fortalecer sus argumentos. Esto resulta de vital importancia: en muchas ocasiones, más allá del fallo mismo, el contenido de las sentencias del Tribunal, es decir, la interpretación sobre una determinada norma electoral, resulta ser un factor determinante en la mecánica institucional del órgano administrativo.

El debate, incluso, se ha extendido fuera del ámbito de los órganos electorales. Como se ha mencionado, voces de sectores tradicionales de la doctrina han manifestado que el Tribunal ha rebasado en ocasiones su marco normativo. Por otro lado, existen posiciones que fortalecen la idea que el Tribunal ha actuado de conformidad con las disposiciones del legislador. En lo personal, sostengo que el carácter de garante de la constitucionalidad que el Tribunal posee lo obliga a tener una actitud crítica.

“Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. José Luis Amador Hurtado. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. Sandra Rosario Ortiz Noyola. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-128/2001. Dora Soledad Jácome Miranda. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis”.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 205

El Tribunal Ojesto parece haber encontrado una dinámica amplia de interpretación. No se ha limitado a confirmar, modificar o revocar los actos impugnados (declarar la constitucionalidad y legalidad de un acto o resolución señalando el alcance de un precepto constitucional o excluyendo los significados inconstitucionales), lo cual constituiría su ámbito competencial básico, sino que lo ha ampliado, vía la interpretación, para restituir derechos políticos o violaciones constitucionales. Es el producto de la evolución de su antecesor, pero también de una visión garantista que, desde la particular óptica del autor, representa un avance en la legitimidad del órgano judicial vía la revisión de sus sentencias.