

## LA JURISPRUDENCIA INTEGRADORA DE NORMAS DE DERECHO ELECTORAL

María Macarita ELIZONDO GASPERÍN\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La jurisprudencia tiene un carácter evolutivo*. III. *La jurisprudencia es una forma indirecta de iniciativa legal*. IV. *La jurisprudencia es tradición y herencia*. V. *La jurisprudencia aplica e interpreta la norma*. VI. *La jurisprudencia integra la norma*. VII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Poco afortunada ha sido la evolución de la acepción “jurisprudencia”. En sus orígenes con una visión universal tan amplia como la magnitud inconmensurable del derecho, entendida como la ciencia misma del derecho, la ciencia de lo justo y de lo injusto, según definición de Ulpiano;<sup>1</sup> posteriormente con un enfoque limitado al juicio o hábito práctico de interpretar sólo las leyes y de aplicarlas de manera oportuna a los casos concretos; hasta llegar, hoy día, a entender erróneamente que la jurisprudencia tiene sólo únicamente un carácter instrumental, por ser la reiteración de los fallos o sentencias pronunciadas por los juzgadores.<sup>2</sup>

Bien lo dijera, en su momento, Eduardo J. Couture:

\* Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1 *Divinarum atque humanarum rerum notitia, justis atque injustis scientia* (El conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto).

2 Véase *Diccionario de la Lengua Española*, 19a. ed., Madrid, Real Academia Española, Espasa Calpe, 1981, vol. IV, p. 783; Escriche, Joaquín, “Jurisprudencia”, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, México, Porrúa, 1979, t. III, p. 1174; García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 10a. ed., México, Porrúa, 1961, p. 129; Adame Goddard, Jorge, “Jurisprudencia”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. IV, p. 263; Noriega, Alfonso. *Lecciones de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 979; “Jurisprudencia, concepto y obligatoriedad de la”, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 6a. ép., vol. CXXIX, 3a. parte, p. 28.

La primera puntualización consiste, pues, en que interpretar la ley no es interpretar el derecho, sino un fragmento del derecho. La empresa interpretativa rigurosa, es la empresa interpretativa del derecho y no de la ley. Queda, pues, entendido que cuando utilizamos sólo esta última palabra incurrimos en un simplismo por comodidad de expresión.<sup>3</sup>

Las pretensiones de la escuela del derecho libre conducen a estimar que la misión del juzgador no se agota en la aplicación del texto legal, considerando su literalidad y prescindiendo del buen resultado ético y social que debe alcanzarse para resolver todo asunto controvertido. No sólo colmar la laguna legislativa con consideraciones *ex bono et aequo*, sino incluso admitir la sentencia *contra legem* si la ley vigente conduce a resultados desvaliosos, inconstitucionales o injustos.<sup>4</sup>

Independientemente de que en la doctrina se discuta si la jurisprudencia es o no creadora del derecho, lo cierto es que de acuerdo con la opinión más generalizada, la fuente del derecho no sólo se agota en la obra del legislador, sino también en la costumbre y en la jurisprudencia. El derecho es algo vivo, dinámico, fluyente y flexible, no se puede cristalizar y separar de la propia vida jurídica. No se puede derivar todo de la ley y reducir al juez a una obediencia ciega del precepto legal, subsumiendo el caso concreto al *factum* previsto en la regla general y abstracta que importa el mandato del legislador. Este arbitrio no puede ser fácilmente limitado desde el punto de vista formal, es decir, con preceptos que conviertan al juzgador en un autómatas del legislador, sino que es preciso encauzarlo de una manera sustantiva al hallar la forma de someter la rectitud de la resolución judicial a la discusión más eficaz. En este sentido tiene un gran valor la práctica de formular votos particulares que ejemplifican el uso que el juez hace en su sentencia del arbitrio judicial.<sup>5</sup>

Juzgar según derecho es, en cierta e indudable medida, intervenir en la creación de este mismo derecho. La jurisprudencia tiene la misión de hacer progresar el derecho e ir adaptando el orden jurídico a la evolución de las circunstancias. De esta manera:

3 Couture, Eduardo J., "Interpretación e integración de las leyes procesales", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, núm. 43, t. XI, julio-septiembre de 1949, p. 84.

4 Spota, Alberto G., *El juez, el abogado y la formación del derecho a través de la jurisprudencia*, Buenos Aires, De Palma, 1989, p. 73.

5 Spota, Alberto G., *op. cit.*, p. 47; Véase Puig Brutau, José, *La jurisprudencia como fuente del derecho*, Barcelona, Bosch, 1914, p. 228; García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 51.

la improvisación legislativa da amplio margen a la jurisprudencia para desarrollar su papel creador, ya que la ley que hoy se dicta, cada vez más adolece del inconveniente de ser sancionada en vista de una sola hipótesis, debiendo el juez adaptarla, mediante su arbitrio judicial a las miles de hipótesis no previstas.<sup>6</sup>

Es innegable que todo juzgador, ya sea un juez individual o un tribunal colegiado, en su tarea de administrar justicia realiza una labor creadora de derecho, y dentro de este orden de ideas, "...es inevitable, pero además, puede ser muy constructivo y enriquecedor en materia de derecho electoral, que el tribunal vaya creando derecho en cada uno de sus fallos por la necesaria interpretación de la ley al aplicarla a los casos concretos sometidos a su conocimiento".<sup>7</sup>

La jurisprudencia progresista debe brindar satisfacción a las exigencias de una sana estimativa jurídica, debe constituir el medio por el cual se evite que se escinda ese derecho y la ley. La jurisprudencia extensiva, restrictiva y transformante permite adecuar la ley a los cambios políticos y sociales. La función de aplicar el derecho es creadora ya que la norma proclamada como vigente por el legislador contiene posibilidades de actuación superiores a las que él mismo ha previsto.

Así, la jurisprudencia, la práctica forense, ese derecho que alrededor de los códigos se va constituyendo, origina una inagotable fuente jurídica, que ya extiende, ya restringe, ya altera la ley escrita. La jurisprudencia extensiva, restrictiva y deformante es de existencia innegable, que resultaría vano ocultar. Sea para colmar las lagunas legislativas, sea aun para hacer progresar el derecho escrito, nuestras costumbres, a través de la jurisprudencia, van elaborando el nuevo derecho, tornándolo congruente con la evolución económica, social y moral misma.<sup>8</sup>

## II. LA JURISPRUDENCIA TIENE UN CARÁCTER EVOLUTIVO

La jurisprudencia presenta un carácter evolutivo porque no puede permitir la pereza intelectual de repetir el precedente sin volver a repensarlo, y demoler así los hábitos de conformismo y rutina que frenan en algunos

6 Spota, Alberto G., *op. cit.*, p. 47; Véase Puig Brutau, José, *op. cit.*, pp. 221 y 232.

7 De la Peza, José Luis, "Justicia y jurisprudencia en materia electoral", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1989, pp. 9 y 10.

8 Spota, Alberto G., *op. cit.*, pp. 55 y 56; véase Puig Brutau, José, *op. cit.*, p. 226.

aspectos el desarrollo de la actividad jurídica. Existe la contradicción, la interrupción y la modificación de la jurisprudencia, sea que se trate de una franca contravención de tesis emitidas por órganos distintos, o una oposición total de un criterio por el mismo órgano emisor, o una oposición parcial de la tesis. La interrupción de criterio equivale propiamente a su abrogación, mientras que la modificación de la jurisprudencia es la reforma, ampliación, matización o mayor explicación de la misma. Se esté en uno o en otro caso, la actividad judicial no debe ser arbitraria y sin razón, por el contrario, aquí es cuando, con abundancia, deben externarse y ser convincentes los motivos de cambio o modificación de criterio.<sup>9</sup>

La función del juez no consiste en la de ser un índice animado del Semanario Judicial de la Federación, ni es tolerable pensar en una justicia de computadora; sin embargo, el estudio y la aplicación de los precedentes pueden servir para localizar los criterios correctos en la búsqueda de ese ideal de justicia que todos deseamos.<sup>10</sup>

Se comenta que un antiguo funcionario judicial decía, en alguna ocasión, que en el Semanario Judicial de la Federación se encontraban precedentes para ser aplicados a los amigos, a los que no son tan amigos y para los simplemente conocidos.<sup>11</sup> Es más, se ha llegado a decir que “más vaivenes tiene la jurisprudencia, que olas el mar embravecido”.<sup>12</sup> Sin embargo, no debe perderse de vista la responsabilidad en la que incurren quienes, por ejemplo, establezcan o fijen la interpretación de preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, si se llega a comprobar que hubo cohecho o mala fe, según el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>13</sup>

9 Zertuche García, Héctor Gerardo, *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 275 a 302; Spota, Alberto G., *op. cit.*, p. 72, y Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, “Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral”, *Justicia Electoral*, México, 1997, núm. 9, pp. 5 a 33.

10 Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicios de amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 545.

11 Esta observación aparece en el *Diccionario del Diablo* de Ambrose Bierce, en la voz “precedente” y es citada por Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, p. 535.

12 Torres Eyra, Sergio, “Jurisprudencia mexicana (producto de sentencias)”, *Juridica*, anuario, p. 684.

13 Este artículo encuentra su precedente remoto en la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal, del 14 de diciembre de 1882, cuyo artículo 70 estableció: “La concesión o denegación del amparo contra texto expreso de la Constitución o contra su interpretación, fijada por la Suprema Corte, por lo menos en cinco ejecutorias uniformes, se castigará con la pérdida de empleo, y con prisión de seis meses a tres años, si el juez ha obrado dolosamente; y si sólo ha

## Ya se estime que la jurisprudencia:

...es una fuente material del derecho, ya se le considere como un simple hecho de singular valor axiológico, ya se le brinde el alcance de lo autárquico normativo o fuente formal del derecho, lo cierto es que resulta ser el medio principal por el cual el derecho va armonizándose con las exigencias de la vida jurídica, o sea, con las necesidades éticas, sociales y económicas prevalecientes. Entre el ideal de la certeza y estabilidad de las normas a fin de que la seguridad en el tráfico jurídico no quede lesionado, y aquel ideal de que el derecho se acerque a la justicia, desempeña la jurisprudencia su altísima función de armonizar lo que aparentemente resulta contradictorio: armonizar aquella certeza y estabilidad de la norma con lo fluyente y variable que en su eterno devenir nos presenta la vida del derecho.<sup>14</sup>

El criterio afirmado en una sola ocasión es el punto de partida de una doctrina reiterada y no de una declaración que ha de quedar desvirtuada cuando de nuevo se resuelva el mismo problema. No se trata de que en todos los casos una sola sentencia de nuestro tribunal supremo deba tener eficacia vinculante para los tribunales inferiores; basta con que su valor sea persuasivo y que su criterio confiera solución eficaz a un problema social, para que sea necesario tenerla en cuenta al intentar profetizar cuál será la resolución que corresponda a un conflicto de intereses según el derecho vigente.<sup>15</sup> Por lo general, se dice que “...quien tiene la jurisprudencia a su favor, y de ahí el ahínco de los prácticos en citarla, tiene prácticamente los jueces a su favor, o conoce el pensamiento de los mismos, para eludirlo o enfocar el caso desde otra dirección”.<sup>16</sup>

### III. LA JURISPRUDENCIA ES UNA FORMA INDIRECTA DE INICIATIVA LEGAL

Con el afán de buscar la solución a los casos controvertidos, aun respecto de aquellos en donde no exista texto expreso, el juzgador se ade-

procedido por falta de instrucción o descuido, quedará suspenso de sus funciones por un año”. Véase Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, SCJ, 1985, p. 216.

14 Spota, Alberto G., *op. cit.*, p. 72.

15 Puig Brutau, José, *op. cit.*, p. 236.

16 Cabanellas, Guillermo, “Jurisprudencia”, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, He- liasta, p. 56.

lanta a la voluntad creadora del legislador, bien a través de un criterio de interpretación, bien mediante la aplicación de los principios generales del derecho:

...ese fenómeno, tan corriente en el mundo del derecho vivido, de que la realidad de los casos vivos plantea una serie de cuestiones teóricas y prácticas de tan variada índole y no previstas por el legislador, que hacen de la jurisdicción no ya un instrumento de decisión concreta, sino instrumento conformador de instituciones y guía para el futuro.<sup>17</sup>

En innumerables ocasiones, hemos sido partícipes de tesis jurisprudenciales que fueron recogidas con posterioridad en los textos legales. De esta manera el juzgador se convierte en el iniciador material de aquellos supuestos jurídicos que con el tiempo formaliza y concreta el legislador.

Un ejemplo claro de lo anterior lo tenemos en la jurisprudencia número 55, segunda época, dictada en 1994 por la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en relación con los mecanismos necesarios que el Tribunal debía proveer para asegurar el ejercicio de los derechos ciudadanos, dado que el legislador había sido omiso respecto a la ejecución de las sentencias que se emitieran sobre el tema. La jurisprudencia decía así:

**55. CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE PROVEER LOS MECANISMOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 41, párrafo decimotercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal Electoral, en su carácter de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, debe garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y, al estar investido de plena jurisdicción, también debe prever los mecanismos necesarios que aseguren el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, de tal manera que se salvaguarden en forma integral los mismos. Por ello, con motivo de los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, ha sido criterio reiterado del órgano jurisdiccional que, en caso de que por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, la autoridad electoral responsable no pueda expedir las correspondientes credenciales para votar con fotografía o incluir a los ciudadanos en las listas nominales de electores, la copia certificada de

17 Clavero Arévalo, Manuel, *Estudios de derecho administrativo*, España, Civitas, 1992, p. 152.

los puntos resolutive de la resolución emitida por el Tribunal, conjuntamente con una identificación, debe permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho de voto en la jornada electoral, haciendo dicho documento las veces de Credencial para Votar con fotografía y de listado nominal de electores, y precisándose además que en caso de que se presente a votar algún ciudadano con la copia certificada de referencia, el presidente de la mesa directiva de casilla de la sección correspondiente debe acatar la resolución respectiva y permitirle sufragar, reteniendo dicho documento y anotando esta circunstancia en el apartado de incidentes del acta de la jornada electoral.

SC-I-RAP-009/94. Juana Zamora Galván. 26-IV-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-029/94. Rodolfo Franco López. 4-V-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RAP-034/94. María Eugenia Álvarez Chavarrín. 4-V-94. Unanimidad de votos.

A partir de 1996, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el artículo 85, párrafo 1, actualmente recoge casi a la letra el criterio reiterado del Tribunal, para referirlo de esta manera:

#### Artículo 85.

1. En los casos a que se refieren los incisos a) al c) del párrafo 1, del artículo 80 de este ordenamiento, cuando la sentencia que se dicte resulte favorable a los intereses de los promoventes y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no los pueda incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo así como de una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.

Observamos en este caso, al igual que en otros, que el juzgador se anticipó a la normatividad y previó en derecho lo indispensable para no dejar de resolver el asunto sometido a su jurisdicción. El juez le dio al legislador los elementos necesarios que con posterioridad se agregaron expresamente al texto legal.

Por otra parte, en aquellos casos en que la competencia del órgano judicial permite la declaración de inconstitucionalidad de una ley, la ju-

risprudencia juega un papel extraordinario, podría decirse que, con el tiempo, hasta demoleedor del texto legal, tal como en su momento lo sostuviera Alexis de Tocqueville, en su obra denominada *La democracia en América*, al referir que poco a poco, y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia, una ley llega a sucumbir al fin.<sup>18</sup>

Comentario especial merece el caso de las acciones de inconstitucionalidad, que constituye la única vía, en México, para reclamar la inconstitucionalidad de leyes electorales.<sup>19</sup> Las sentencias que se emiten en este proceso de control constitucional, según su iniciativa legal, tienen como efecto la declaración general de invalidez no sólo de la ley cuestionada, sino de todas aquellas normas cuya validez dependa de la ley invalidada. Se dice “según su iniciativa legal” y no “según la ley”, ya que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995, no refiere expresamente que las sentencias deban tener tales alcances, pues el artículo 73 del capítulo III, “De las Sentencias” (que a la letra dice: “Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”), no remite al numeral 42 que es en donde sí se regulan los efectos *erga omnes* de las resoluciones en este proceso de control constitucional. Éste es uno de los casos en donde hay ausencia de norma expresa, por lo que será muy interesante conocer el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los efectos generales de esta clase de sentencias.

En las acciones de inconstitucionalidad<sup>20</sup> no es necesaria la reiteración, pues una sola sentencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, resulta obligatoria para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Sin embargo, la reforma a la ley reglamentaria (publicada en el *Diario Oficial* del 22 de noviembre de 1996), que incorporó la procedencia legal de las acciones

18 Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1987, p. 109.

19 Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, “Procesos de control constitucional de leyes y actos electorales”, *Lecturas Jurídicas*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, 2a. ép., t. I, vol. IV, septiembre de 1997, pp. 53 a 87.

20 Así como en las resoluciones sobre controversias constitucionales y sobre contradicción de criterios jurisprudenciales, una sola sentencia tiene fuerza vinculatoria.



de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales,<sup>21</sup> no modificó el artículo 43 y en consecuencia no incluyó al órgano judicial especializado en la materia electoral —esto es, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, como ente al que vincule la resolución del caso.<sup>22</sup>

De todo lo anterior podemos apreciar que es de trascendencia y de enorme complejidad la función judicial. El juez va marcando las pautas de aplicación e interpretación de la ley, va estableciendo las bases conformadoras del derecho mismo. Prácticamente el juzgador desenmascara la ley frente a la realidad, pone en entredicho la norma, si ésta se ha quedado corta frente a una situación de hecho, y antes que dejar de resolver, inicia y sienta las bases jurídicas para casos similares del futuro, que puede que el legislador retome. La jurisprudencia, materialmente viene a ser en estos casos una indirecta iniciativa de ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, históricamente,<sup>23</sup> por disposición constitucional, estuvo facultada para iniciar leyes en forma directa ante el Poder Legislativo; se estableció entonces que no se podían dejar de tomar en consideración las iniciativas del Poder Judicial en lo relativo a la administración de su ramo, esto es, a la administración de justicia. La Constitución vigente de 1917, ya no refiere nada al respecto, pese a intentos fallidos de incluir esta facultad en el artículo 71. En casi todos los estados de la República mexicana, salvo en Nuevo León y en el Distrito Federal, se faculta a sus respectivos tribunales de justicia (independientemente de la denominación que tienen en cada entidad: Supremos tribunales de justicia, Tribunal Superior, Tribunal Superior de Justicia o Superior Tribunal), para iniciar leyes en forma directa ante el Congreso estatal. En los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, los tribunales de justicia tienen la facultad de iniciar leyes sólo en asuntos

21 Desde la publicación del 22 de agosto del mismo año, por reformas a la Constitución general, se suprimió la causal de improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, se legitimó a los partidos políticos con registro nacional y local para ejercitar esta vía y se estableció un procedimiento transitorio y otro especial para su tramitación.

22 Sólo se reglamentó la posibilidad de que el ministro instructor de la causa solicite opinión al Tribunal Electoral, sobre la acción intentada en materia electoral.

23 En la Tercera Ley Constitucional de la República de 1836 (artículo 26, fracción II), y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 (artículo 53). Véase *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, t. VI, pp. 533 a 551.

de su competencia, tales como la organización y funcionamiento de la administración de justicia. Por lo que respecta a los estados de Durango, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas las facultades que se les confieren a los tribunales de justicia son amplias, en virtud de que en sus respectivas constituciones locales se les faculta para iniciar leyes en forma directa, sin limitar la materia. Finalmente, cabe mencionar que, el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Baja California y el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro tienen facultades para iniciar leyes en asuntos inherentes a la materia electoral.

Si a nivel local el Poder Judicial de cada entidad federativa cuenta con las referidas facultades, sería conveniente devolverle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta facultad directa de iniciativa legal, que por deber histórico le corresponde. En países como Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela tiene iniciativa de ley la Suprema Corte (independientemente de su denominación: Suprema Corte, Suprema Corte de Justicia o Corte Suprema de Justicia). Mención aparte merece Brasil, toda vez que en su Constitución política prevé no sólo al Supremo Tribunal Federal, sino a los tribunales superiores la facultad de iniciar leyes. Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana en cada una de sus Constituciones regulan que también las iniciativas de ley podrán ser propuestas en materia electoral por medio del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Nacional de Elecciones, el Consejo Supremo Electoral y la Junta Central Electoral, respectivamente. Por ahora, en México, a nivel federal, el Poder Judicial tiene que conformarse con una facultad indirecta de iniciar leyes, tal y como se mencionó, en tanto no se reforme el artículo 71 constitucional.

#### IV. LA JURISPRUDENCIA ES TRADICIÓN Y HERENCIA

La jurisprudencia se transmite de generación en generación, siempre que no se modifiquen los textos legales, pues no olvidemos que “tres palabras correctoras o rectificadoras del legislador y bibliotecas enteras quedan convertidas en papeles sin valor”.<sup>24</sup>

Aun en las diferentes familias jurídicas como la del *Common Law* y la romano-germánica, se siguen diversos métodos de interpretación por

<sup>24</sup> Kirchmann, “Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft”, conferencia pronunciada en Berlín, en 1848, citado por Spota, Alberto G., *op. cit.*, p. 35.

tradición jurídica, en donde se destaca la labor creadora e innovadora de la jurisprudencia, no sólo en los sistemas abiertos sino también en los sistemas cerrados de las codificaciones.<sup>25</sup>

En el caso de los sistemas del *Common Law* (en donde son representativos Inglaterra y Estados Unidos de América), encontramos un derecho no codificado de origen consuetudinario basado en el método de interpretación realista o sociológico, es llamado *case law*, o *force of decided cases*, cuerpo de principios, precedentes y reglas, que se basa no en normas fijas, sino en principios inspirados en la justicia, en la razón y en el buen sentido.<sup>26</sup>

Por su parte, en la familia jurídica romano-germánica, a la que pertenece el sistema normativo mexicano, nos encontramos frente a una jurisprudencia estrechamente vinculada con el derecho codificado, dada la propensión que muestran actualmente los juristas —dentro de este sistema— a fundamentar sus soluciones al texto legal y sólo excepcionalmente se apartan de esta actitud letrista y reconocen abiertamente su poder creador de normas jurídicas.<sup>27</sup>

25 Véase García Garrido, Manuel, *Jurisprudencia romana y jurisprudencia actual*, Colombia, 1985, junio, núm. 2, p. 325.

A decir de la doctora Martha Chávez Padrón, entonces ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia en México "...es el punto de nuestro sistema de Derecho escrito constitucional-social, que se aproxima un tanto al sistema consuetudinario anglosajón; no sabemos qué tanto más podrá acercarse o retirarse, en los años venideros, si sea o no una institución que se desarrollará más en la época que vivimos de globalización y acercamiento de culturas...". Véase Chávez Padrón, Martha, "El proceso de integración jurisprudencial en el sistema jurídico mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 191 y 192, septiembre-diciembre de 1993, p. 76.

26 Aquí encontramos el principio *stare decisis* que significa que a un caso posterior debe aplicarse la solución del precedente si rigen los mismos puntos, reglas o principios ya que se emplea el método comparativo e inductivo para determinar la similitud entre ambos casos y el grado de aplicabilidad de la solución anterior al conflicto actual. Los precedentes judiciales se consideran como la base y el impulso evolutivo y creador del derecho, es básica la regla del *stare decisis* que define el valor vinculante para todas las cortes inferiores de las decisiones de la corte superior. Se distingue entre la llamada *ratio decidendi* (se emplea para referirse a los argumentos que motivaron la sentencia —considerandos—) y el *obiter dicta* (aquellas consideraciones usadas para robustecer a la razón de decidir —casos hipotéticos, explicaciones, aclaraciones, etcétera—). Y cuando se termina la obligatoriedad del precedente a ello se le denomina *ouerrule*, sea por efectos legislativos y jurisdiccionales (los primeros por la emisión de una ley con un principio distinto al contenido en un precedente, y entre los segundos destaca el cambio en las circunstancias sociales, económicas y políticas que hagan carente de validez el precedente). Véase Zertuche García, Héctor Gerardo, *op. cit.*, pp. 45 a 81; García Garrido, Manuel J., *op. cit.*, p. 323 a 330, y Zarate Pérez, José Humberto et al., *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 258.

27 Véase David, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, España, Aguilar, 1969, p. 101; Noriega, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 982 y 983; Zertuche García, Héctor Gerardo, *op. cit.*, pp. 55 a 59.

La serie de sentencias uniformes sobre un mismo punto de derecho es el lazo de unión en un régimen democrático. En cualquier sistema legal se requiere forjar la unidad jurídica.

Para una buena administración de justicia es deseable que entre los diversos órganos jurisdiccionales existan criterios uniformes que, dentro de lo posible, generen seguridad jurídica; ello es lo que justifica el otorgamiento, a órganos judiciales, de facultades materialmente legislativas que se ejercen mediante el establecimiento de la jurisprudencia obligatoria.<sup>28</sup>

En México, cada entidad federativa tiene sus leyes y tribunales electorales, además de los de la Federación, y por consiguiente cuenta con sus propios criterios jurídicos en la materia; sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es obligatoria para las autoridades electorales locales sólo cuando versa sobre asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades,<sup>29</sup> en los términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De la simple lectura de tal precepto se desprende que, en aquellos otros casos distintos a los dos antes referidos no es posible que la jurisprudencia tenga efectos vinculantes, como acontece por ejemplo en materia laboral-electoral, pese a que algunos tribunales electorales locales tienen competencia para dirimir conflictos de esta índole.<sup>30</sup>

Es indispensable contar con criterios unificados que permitan ese lazo de unión a que hizo alusión el diputado Truchuelo —en su intervención durante el Congreso Constituyente de 1916-1917—, a propósito del juicio

En España, por ejemplo, su Código Civil prevé, en el artículo 6o. del título preliminar, que: “La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”. De ahí que se le denomine doctrina jurisprudencial. Aunque en el foro, esté cuestionada la constitucionalidad de tal precepto legal, lo cierto es que la exposición de motivos del texto del decreto 1,836/74, de 31 de mayo, que le dio vigencia, estableció que: “...la tarea de interpretar y aplicar las normas en contacto con las realidades de la vida y los conflictos de intereses da lugar a la formulación por el Tribunal Supremo de criterios que si no entrañan la elaboración de normas en sentido propio y pleno, contienen desarrollos singularmente autorizados y dignos, con su reiteración, de adquirir cierta trascendencia normativa”. Véase Fairén Guillén, Víctor, *Estudios de derecho procesal civil, penal y constitucional*, España, Revista de Derecho Privado, 1984, pp. 41 a 106.

28 Silva Nava, Carlos de, “La jurisprudencia, interpretación y creación de derecho”, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, ITAM, 1996, p. 9.

29 A través de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los juicios de revisión constitucional.

30 El Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua es un ejemplo de ello.

de amparo. Estas ideas pueden válidamente ser aplicadas hoy día a la materia electoral:

todos los progresos alcanzados no sólo en la Constitución... sino después con la propia jurisprudencia, revelan que lejos de atacar la soberanía de los Estados [vienen a] respetar los principios constitucionales y [son] el lazo de unión que los mantiene perfectamente ligados entre sí para hacer la República fuerte, darle auge y hacer ostensible el poder judicial, que es el que mantiene el equilibrio de la fuerza activa de todo el gobierno democrático.<sup>31</sup>

El derecho es un todo unitario y armónico donde no pueden existir lagunas jurídicas, sino sólo legales, de la misma manera el sistema jurídico mexicano en su totalidad no puede ser contradictorio, ni en el texto íntegro de su Constitución Federal, ni en sus diversos ordenamientos secundarios, respetando su rango y materia, jurisdicción y competencia, “...la jurisprudencia no es un acto jurídico, sino una larga secuencia histórica de actos prudentes que integraron todo un proceso; que es parte de la historia misma de nuestro país”.<sup>32</sup>

## V. LA JURISPRUDENCIA APLICA E INTERPRETA LA NORMA

Cuando el sentido de la ley es dudoso, el juzgador tiene que echar mano de todos los recursos que le brinda la técnica interpretativa: declarativa, restrictiva, extensiva, progresista o evolutiva, gramatical, lógica-sistemática, histórica y finalista-teleológica.

El legislador en materia electoral al sostener que a falta de ley la interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional,<sup>33</sup> de alguna manera restringe la función del juzgador; impidiéndole acudir, a través de esos criterios, bien a una interpretación histórica o bien a una teleológica.

La interpretación gramatical es también conocida como literal. Trata de desentrañar la voluntad de la ley atendiendo al significado propio de las palabras con que está expresada y comprende tanto el elemento literal como sintáctico. Surge en Francia con la escuela exegetica.<sup>34</sup>

31 *Derechos del pueblo mexicano*, México, 1967, t. VIII, p. 58.

32 Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, pp. 75 y 76.

33 Artículo 3o., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y artículo 2o., párrafo 1 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

34 Véase Zertuche García, Héctor Gerardo, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

Sin embargo, este criterio de interpretación no debe ser entendido en su forma limitada que implique ceñirse a una labor de diccionario. Ha de encaminarse a desentrañar la voluntad del legislador a través del uso correcto de las palabras empleadas en el texto legal, pues puede existir una palpable contradicción entre ese propósito del legislador y alguno de los aparentes significados de una multívoca palabra empleada en la ley. Todo hace suponer que esta significación no es la real, y debe procurarse preferentemente descubrir cuál fue esa voluntad manifiesta del precepto legal, encontrando así el aspecto teleológico del precepto, mediante el empleo adecuado de sus palabras.

Es conveniente tener en cuenta que el texto de la ley puede ser explicado y aclarado atribuyendo a los vocablos su significación propia y natural, esto es, la que se halla generalmente admitida y que todos entienden, por lo que el juzgador no puede lícitamente transformar el precepto a pretexto de indagar la voluntad del legislador. Cuando un precepto de ley es claro, no es jurídico buscar interpretaciones del mismo porque su letra en sentido gramatical no da lugar a dudas.<sup>35</sup>

Cuando la letra de la ley y la intención del legislador concuerdan plenamente y se descubre la voluntad de éste sin acortar ni agrandar la extensión literal del precepto, estamos en presencia de un criterio declarativo, de mera aplicación del precepto al caso controvertido.

Por el contrario, será de alcances restrictivos aquel criterio que atienda tan sólo al sentido literal de la ley, acortando su posible aplicación por el intérprete.

Una interpretación extensiva es inversa a la anterior, es la que amplía el sentido literal de la ley a cosas no comprendidas en ella y que se estiman tuteladas por la razón de la ley. El legislador en estos casos quedó corto en el uso de las palabras y es más que claro que en la realidad debe hacerse valer para toda una categoría de casos y no tan sólo para el supuesto que prevé la norma. Un caso concreto lo tenemos en el criterio sostenido por unanimidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al señalar que las impugnaciones de más de una elección en un mismo escrito no determina necesariamente su improcedencia, a fin:

35 "Interpretación de las Leyes", *Semanario Judicial de la Federación*, México, 5a. época, primera sala, t. XXVII, p. 819 y t. CXIX, p. 3063.

de otorgar el mayor acceso a la justicia jurisdiccional electoral, evitando interpretaciones rígidas a normas instrumentales, sino al contrario dando interpretaciones generosas, para que los fallos que se pronuncien en este tribunal, salvo cuando la legislación electoral lo impida o la actitud de los justiciables, traten de ser siempre de fondo.<sup>36</sup>

La interpretación lógica-sistemática atiende al sentido racional de la ley y se integra con diversos elementos: la *ratio legis*, la historia, la sistematización y el derecho comparado. El sentido y alcance de un precepto legal debe determinarse estudiándolo con relación a las disposiciones de que forma parte. En ocasiones, la letra no es la expresión cabal del propósito del legislador, por lo que el juzgador debe interpretar la totalidad del ordenamiento y no fraccionarlo por la aplicación servil de un precepto, porque puede suceder que existan dos preceptos legales que admitan diversos sentidos, en ocasiones contradictorios, y deberá entonces aceptarse como válido aquel que resulte el más adecuado para que ambas normas produzcan efectos, de manera que ninguna de ellas resulte inoperante; o bien deberán estudiarse los motivos inmediatos que hicieron surgir ambos preceptos, analizando su origen y evolución para poder esclarecer si se trata o no de una reminiscencia y falta de técnica legislativa.<sup>37</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en una de sus tesis, que “...un principio fundamental en la interpretación de las leyes se orienta a que en el resultado de la intelección todos los preceptos del ordenamiento surtan sus efectos, sin que se admita que para conferir cierto alcance a uno se prive a otro de eficacia totalmente, a menos que exista conflicto de normas”.<sup>38</sup> Un ejemplo de conflicto de normas electorales, en que fue necesaria la interpretación de dicha Sala Superior del Tribunal Electoral, es el referente a la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos; se llegó a considerar que lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la

36 “Impugnaciones. De más de una elección en un mismo escrito no determina necesariamente su improcedencia”, Sala Superior. S3EL 028/97, *Revista Justicia Electoral*, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento núm. 1, pp. 43 y 44.

37 Véase “Interpretación de la ley”, *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. ép., Primera Sala, t. XXV, p. 1126 y Segunda Sala, t. CXIII, p. 494, véase Zertuche García, Héctor Gerardo, *op. cit.*, pp. 24 a 35

38 “Inelegibilidad del candidato. Puede ser planteada en el recurso de queja (legislación de Sonora), Sala Superior. S3EL 032/97”, *Revista Justicia Electoral*, México, suplemento núm. 1, pp. 45 a 47.

## Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respecto a la

mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9o., 12, párrafo 1, inciso b), 81, párrafo 1, inciso e), 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido contra actos de partidos políticos, y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.<sup>39</sup>

Por lo que se refiere a la interpretación funcional ya no va al origen del precepto, sino a los fines para los cuales fue creado. En el caso de que dos preceptos sean oscuros y en principio contradictorios, se velará por esclarecer si se trata de una disposición que establezca la regla general y otra que implique su justa excepción, de tal manera que no se anulen entre ambas. Este criterio permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admita, siempre procurando sus mayores y mejores alcances.<sup>40</sup>

39 "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es improcedente contra actos de partidos políticos, Sala Superior S3EL 008/97", *Revista Justicia Electoral*, suplemento núm. 1, pp. 48 y 49.

40 El entonces Tribunal Federal Electoral, en 1994, llegó a sostener el siguiente criterio: CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3o., párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la interpretación jurídica de las disposiciones del propio Código se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático. Siendo el factor que tiene mayor relevancia, el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el derecho. Ahora bien, la enunciación que hace el artículo 3o. del Código de la materia respecto de estos criterios de interpretación jurídica, no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino en función del que se estime más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.



## VI. LA JURISPRUDENCIA INTEGRA LA NORMA

Es obvio que la interpretación sólo resulta posible cuando hay preceptos que así lo ameriten, pero cuando la cuestión sometida al conocimiento del juzgador no se encuentra prevista en el ordenamiento positivo, aquél no puede dejar de resolver. Si existe una laguna en la ley (que no en el derecho), debe el juzgador colmarla. La misma ley le ofrece los criterios que han de servirle para el logro de tal fin. Casi todos los códigos disponen que en situaciones de este tipo hay que recurrir a los principios generales del derecho o a la equidad.

Tal es el caso de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral cuando sostiene, en su artículo 2o., que: “A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho”, y cuando en su artículo 95 expresa que “...se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente: ... e) Los principios generales de derecho, y f) La equidad”.<sup>41</sup>

Aquí es donde encontramos la actividad constructiva del juzgador.

En efecto: no habiendo norma aplicable, no puede hablarse de interpretación, ya que ésta debe referirse siempre a un determinado precepto; el juzgador ha dejado de ser exégeta y se encuentra colocado en situación comparable a la del legislador; debe establecer la norma para el caso concreto sometido a su decisión... además de la función puramente interpretativa, los jueces y tribunales desempeñan una labor creadora. Adoptando la terminología empleada por Del Vecchio y Carnelutti, creemos que a tal actividad conviene el nombre de integración.<sup>42</sup>

Es por ello que la jurisprudencia tiene diversas finalidades “la de interpretar el derecho legislado y la de crear o construir el derecho con ocasión a los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales”.<sup>43</sup>

SC-I-RAP-500/94. Partido de la Revolución Democrática. 22-VI-94. Unanimidad de votos.

SC-I-RIN-241/94. Partido de la Revolución Democrática. 10-X-94. Unanimidad de votos.

Visible en Tribunal Federal Electoral, *Memoria*, 1994, p. 739.

41 Lo mismo puede decirse del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su artículo 3o., párrafo 2, remite al último párrafo del artículo 14 constitucional y en consecuencia a los principios generales del derecho.

42 García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

43 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario, garantías y amparo*, 3a. ed, México, Ferrúa, 1992, p. 259.

García Máynez ha sostenido de forma por demás elocuente lo siguiente:

La seguridad jurídica demanda que los jueces llamados a resolver una controversia, cumplan su cometido aplicando con la mayor fidelidad posible los preceptos de la ley escrita; pero cuando en un determinado caso no hay ley aplicable y se han agotado los recursos que brinda la interpretación, la justicia exige, y el derecho positivo permite, que el juzgador se inspire en criterios de equidad, ya que no está autorizado para abstenerse de resolver las contiendas. La seguridad jurídica no sufre mengua con ello, pues la armonía que debe existir en todo sistema, impide al intérprete dictar una resolución contraria a los textos legales. El orden jurídico no se agota o resume en una serie de normas de general observancia.<sup>44</sup>

Pero, ¿qué debemos entender por principios generales del derecho?, sin pretender en absoluto agotar, en unas cuantas líneas, lo que en numerosas obras han tratado quienes se enfrentaron con claridad al estudio de este tema, únicamente nos referiremos a aquello que sobre el particular ha expresado nuestro máximo tribunal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis de que los principios generales del derecho son verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido si hubiera previsto el caso: siendo condición de los aludidos “principios” que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenar.<sup>45</sup> Igualmente ha adoptado el criterio de que los principios generales han de inferirse de la legislación, entendiendo por tal no sólo el conjunto de los preceptos aplicables en la actualidad, sino todos los que en el país han tenido vigencia.<sup>46</sup>

Desde el siglo pasado, destacados juristas sostuvieron en tribunales que:

Las leyes, que sólo contienen reglas generales, no pueden, sin duda, definir, prever, adivinar todos los casos jurídicos que brotan sin cesar... los cuales,

44 García Máynez, *op. cit.*, p. 378.

45 “Catalina Meza de Díaz y coag.”, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 1938, t. LV, p. 2641.

46 Véase García Máynez, Eduardo, *op. cit.* p. 384.

sin embargo, no deben dejarse sin resolución bajo ningún pretexto. Por eso, precisamente nuestra legislación, lo mismo que los demás países cultos, tomó en cuenta esta imposibilidad y procuró remediarla, prescribiendo que en todos los casos en que la ley sea omisa, se la supla con los principios generales de derecho, es decir, que éstos llenen el hueco, ocupen el lugar y tengan la misma fuerza que aquella.<sup>47</sup>

Los principios generales del derecho desempeñan un papel supletorio, ya que en los casos en que no hay ley aplicable a una situación particular y, como se dijo, el juez ha agotado los recursos de la interpretación, es válido inspirarse, para dictar su sentencia, en dichos principios.<sup>48</sup>

También la analogía juega un papel importante como método de integración de normas, pues consiste en atribuir a situaciones parcialmente idénticas (una prevista y otra no prevista en la ley) las consecuencias jurídicas que señala la regla aplicable al caso previsto. Ello equivale a formular una nueva norma cuyo supuesto expresa en abstracto las características del caso no previsto y atribuir a éste las consecuencias que produciría la realización del previsto, si bien entre uno y otro sólo hay una identidad parcial. La conclusión que hay en estos casos, según García Máynez, es que “...no debe hablarse de aplicación analógica de un precepto a un caso no previsto, sino de creación o formulación analógica de una norma nueva, cuya disposición es idéntica a la de aquel precepto, pero cuyos supuestos sólo son semejantes”.<sup>49</sup>

Un ejemplo de lo anterior lo tenemos en el criterio, emitido por unanimidad, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de las causas justificadas para que el escrutinio y cómputo de los votos sea realizado en local diferente al autorizado. En esta tesis se sostuvo que

el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contiene disposición alguna que prevea las causas justificadas por las que los funcionarios de las mesas directivas de casilla puedan realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo para ins-

47 “Alegato del señor Lancaster Jones al licenciado Ignacio L. Vallarta, juez segundo de distrito, en el caso del amparo en negocios judiciales promovido por D. Antonio Rosales”, Recurso de Amparo. Inteligencia del artículo 14 de la Constitución Federal, México, 1879, p. 50.

48 Así lo ha sostenido García Máynez, *op. cit.*, p. 385 y agrega que: “Si se acepta que la equidad es un principio general, el más general de los principios del derecho, tendrá que admitirse que desempeña entre nosotros papel supletorio...”.

49 García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 369.

tar la casilla, por lo que, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 2 *in fine*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *se procederá a integrar la norma conforme al método analógico considerando como principio aceptado para conformar los vacíos de la ley...* En este sentido se considera que existen situaciones analógicas entre el supuesto normativo previsto en el artículo 75, párrafo 1, inciso a), y en el inciso c), del propio párrafo y artículo, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ya que entre ambos se presentan elementos comunes: se trata de operaciones que realiza el mismo órgano electoral, y las realiza en la misma etapa del proceso electoral, son tareas que deben realizarse en el local señalado por el Consejo Distrital y sólo cuando exista falta justificada podrá en su caso instalarse la casilla en lugar distinto al legalmente señalado, o podrá realizarse el escrutinio y cómputo en otro local. Al existir situaciones jurídicas análogas, se deben aplicar las causas de justificación que contiene el artículo 215, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, este artículo, en su párrafo 1, inciso d) permite el cambio cuando las condiciones del mismo no permitan la realización de las operaciones en forma normal.<sup>50</sup>

Inclusive, ya sea conforme a la ley o a su interpretación jurídica, o conforme a los principios generales del derecho, a la analogía o a la equidad, existen legislaciones locales electorales en que además se prevé que al resolver los conflictos electorales, se consideren los usos y costumbres del lugar, siempre y cuando no contraríe la norma. Ejemplo de ello, lo tenemos en las legislaciones de los estados de Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Puebla, cuyas Constituciones y, en su caso, leyes electorales señalan que en la aplicación de las normas electorales se tomarán en cuenta los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas del estado, siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, rectores del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.<sup>51</sup>

De esta manera vemos cómo también la costumbre va influyendo para que el legislador en materia electoral la reconozca por ser fuente del derecho.

50 “Escrutinio y cómputo. Cuando justifica su realización en local diferente, al autorizado. Sala Superior. S3EL 022/97”. *Revista Justicia Electoral*, México, suplemento núm. 1, pp. 41 y 42. Lo cursivo es de la autora.

51 Guerrero (artículo 3o. del Código Electoral del Estado); Nayarit (artículo 3o. de la Ley Electoral del estado); Oaxaca (artículo 25 de la Constitución local); y Puebla (artículo 2o. del Código Electoral del estado).

No sólo el referido texto legal no ha segado esa notable fuente de derecho, sino que la costumbre va imperando... por razón de las prácticas y usos que se van formando y que... actúan con todo el vigor de estar frente a una necesidad de orden legal, sea porque la *consuetudo* va influyendo para que la legislación la reconozca porque ya es derecho vivo.<sup>52</sup>

Las legislaciones electorales locales que regulan la aplicación de los principios generales de derecho por falta de disposición expresa son: Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Por su parte, tiene aplicación supletoria el respectivo Código de Procedimientos Civiles en los estados de Chihuahua, Morelos y Querétaro. En San Luis Potosí opera en forma supletoria las disposiciones del orden federal relativas a la materia electoral, mientras que en Veracruz se precisa que sea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Mención especial merece el hecho de que en Baja California también en la aplicación, interpretación e integración de la norma, se debe estar a lo dispuesto por las Constituciones general y local, así como a los criterios obligatorios dictados por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado. Mientras que en la legislación electoral del estado de Querétaro opera la analogía y mayoría de razón.<sup>53</sup>

En países como Costa Rica, Panamá y Perú, de acuerdo con sus legislaciones electorales, a falta de disposición expresa para interpretar las normas rigen los principios generales del derecho, mientras que en Colombia los principios orientadores que prevalecen para interpretar la ley electoral son los de imparcialidad, secreto al voto, eficacia al voto, capacidad electoral y proporcionalidad. En Bolivia, El Salvador, España y Paraguay son aplicables al procedimiento en forma supletoria diversas legislaciones del orden común. Caso similar sucede con la República de Chile en que únicamente en tratándose de delitos o faltas electorales contenidas en la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de

52 Spota, Alberto G., *op. cit.*, p. 49.

53 Cabe anotar, aun en forma marginal que en los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán para la interpretación de sus legislaciones electorales, se atenderá indistintamente a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y de acuerdo a la interpretación jurídica de la ley o conforme a la letra de la misma en Coahuila, Tlaxcala y Zacatecas. Cabe señalar que también en Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán además de la aplicación de los criterios antes señalados, se atiende a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este último criterio lo sigue Nayarit.

Elecciones regirá supletoriamente el Código Penal. En Cuba, la Comisión Electoral Nacional; en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones; en Nicaragua, el Consejo Supremo Electoral; en Uruguay, la Corte Electoral y en Venezuela, el Consejo Supremo Electoral, tienen facultades para dictar las reglas complementarias de sus respectivas leyes, así como para adoptar las medidas que sean necesarias en aquellos casos que no se encuentren regulados en las mismas.

Cualquiera que sea el criterio para resolver “...es evidente que todo juez o juriconsulto al mismo tiempo que interpreta las normas se convierte en portavoz u oráculo, intérprete de un conjunto de formulaciones de valor vigentes en la comunidad en que vive”.<sup>54</sup>

Sin embargo, reconocer que la jurisprudencia es integradora de normas jurídicas, es entrar en un campo delicado y de extrema reflexión, más aún si éste se encuentra dentro del derecho público, como lo está la materia electoral.

Hay quienes han llegado a sostener que no es posible integrar normas de derecho público, ya que es una actitud peligrosa, totalitaria y que penetra en los terrenos de lo arbitrario.<sup>55</sup>

Incluso, el entonces Tribunal Federal Electoral llegó a considerar, en alguna ocasión, que:

La referencia que hace el artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al último párrafo del artículo 14 constitucional, se ha de entender en el sentido de acudir a los principios generales de derecho para la interpretación de una norma y no para su integración conforme a los argumentos de analogía o de mayoría de razón, lo que es perfectamente factible tratándose de los casos del derecho privado, pero no admisible en el campo del derecho público conforme a la doctrina generalmente sostenida.<sup>56</sup>

Tal criterio aislado ha quedado superado bajo la nueva óptica de la Sala Superior, del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, como se dijo, ha establecido que sí es posible integrar la

<sup>54</sup> García Garrido, Manuel, *op. cit.*, p. 325.

<sup>55</sup> Gómez Lara, Cipriano, “Algunas consideraciones sobre las lagunas jurídicas con especial referencia a las lagunas en derecho público”, pp. 51 y 77.

<sup>56</sup> “Principios generales del derecho. Su aplicación para la interpretación de normas electorales”, SC-I-RI-158/91. Partido Acción Nacional. 2-X-91. Unanimidad de votos con reserva. Tribunal Federal Electoral, *Memoria*, 1994, t. II, p. 247.

norma electoral conforme al método analógico considerado como principio aceptado para conformar los vacíos de la ley.

El legislador, a nivel federal, actualmente faculta al Tribunal Electoral para que sea éste el que con su jurisprudencia integre normas de derecho electoral. El artículo 232, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que:

La Jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes: I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma; II. Cuando las Salas Regionales en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique.

Tal precepto de la ley orgánica, en armonía con los artículos 3o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2o. y 95 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no tendrían ninguna razón de ser si no fuera factible integrar normas jurídicas en la forma como ha quedado referido; claro está, haciendo uso prudente de tal facultad. Es una facultad con ciertos límites. No podría, por ejemplo, integrarse una norma de derecho electoral a pretexto de crear nuevos órganos en la materia o atribuirles otras facultades diversas a las previstas por el legislador, pues en estos casos estaríamos desbordando la función para la que está encomendado el órgano judicial.

Por último, sólo resta comentar que con la supletoriedad también se colman las lagunas de ley, mediante la aplicación de instituciones, figuras o principios jurídicos contenidos en disposiciones diversas, siempre y cuando —según la versión más generalizada—, se provea en la propia legislación electoral, la supletoriedad de la codificación que se aduce supletoria; que dicha legislación regule la institución o figura respecto de la cual se pretenda la aplicación; que la institución comprendida en la legislación electoral no tenga reglamentación o bien ésta sea deficiente, y que las disposiciones que se vayan a aplicar supletoriamente no se opongan a las bases o principios que integran el sistema legal al que se pretende incorporar la norma supletoria. Carlos de Silva Nava, quien fuera ministro de la Suprema Corte de Justicia, llegó a manifestar que:

La norma general (tesis), se hace concreta mediante la decisión jurisdiccional (antítesis), y, en determinadas condiciones, produce una nueva norma general que es la jurisprudencia (síntesis), cuyo contenido no es idéntico al de la norma inicial; de lo contrario, resultaría innecesaria la jurisprudencia si sólo fuera la reiteración de una norma preexistente... La jurisprudencia es producto de la interpretación o integración de otras normas y al constituirse como una nueva norma general, adquiere cierta independencia respecto de las que le dieron origen.<sup>57</sup> Inclusive se han sustentado criterios en torno a la naturaleza jurídica de la jurisprudencia, el más reciente, de 1995, emitido por el más alto tribunal de la nación, considera que la jurisprudencia es la creación de una norma general y puede aplicarse retroactivamente en beneficio de alguna persona en términos del artículo 14 constitucional.<sup>58</sup>

57 Silva Nava, Carlos de, "La jurisprudencia, interpretación y creación de derecho", *Isonomia, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, octubre de 1996, núm. 5, pp. 12 y 18.

58 "Jurisprudencia. Es la creación de una norma general. Puede aplicarse retroactivamente en beneficio de alguna persona en términos del artículo 14 constitucional". Las entonces Primera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecieron las tesis jurisprudenciales números 1062 y 1063, consultables en las páginas 1695, 1696 y 1698, segunda parte, salas y tesis del apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, ambas con el rubro: "Jurisprudencia, concepto de la, su aplicación no es retroactiva", en cuyo texto se sostiene que la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente, sino sólo es la interpretación de la ley, es decir, que la jurisprudencia no crea una norma nueva, sino únicamente fija el contenido de una norma positiva y que su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el juicio del que emana el acto reclamado, y que es inexacto que al aplicarse la jurisprudencia formada con posterioridad a la fecha del acto reclamado en el juicio de garantías y que interpreta la ley que rige a dicho acto se viole en perjuicio del quejoso el principio contenido en el artículo 14 constitucional en el sentido de prohibir la aplicación retroactiva de la ley. Sin embargo, el entonces tribunal en pleno del más alto tribunal de la nación al resolver el amparo en revisión número 1711/88, fallado el veintidós de agosto de mil novecientos ochenta y nueve, por unanimidad de veinte votos, sostuvo el criterio en torno a la naturaleza de la jurisprudencia que se opone al que informan las aludidas tesis jurisprudenciales de la Primera y Cuarta Salas, al sostener que el establecimiento de una jurisprudencia es la creación de una norma general y que esta norma general es la que determina el carácter obligatorio del criterio sustentado, pues se trata de una norma positiva, ya que ha cumplido con los requisitos formales que la Ley de Amparo establece como proceso de creación de la norma jurisprudencial. En consecuencia, si la jurisprudencia que establecen los órganos facultados del Poder Judicial de la Federación es la creación de una norma general, es decir, una norma positiva, resulta ineludible el que deba equipararse a una ley y, por ende es lógico sostener que se encuentra condicionada por la garantía prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional. En este sentido, si se aplica la jurisprudencia formada con posterioridad a la fecha del acto reclamado en el juicio de amparo, época en la que existía distinta jurisprudencia, y que interpreta la ley que rige a dicho acto, tal aplicación sería retroactiva; empero, si por lo que hace a la ley, la doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia han admitido su aplicación retroactiva, cuando ésta se hace en beneficio de persona alguna, así también la jurisprudencia puede aplicarse retroactivamente si se hace dicha aplicación en beneficio y no en perjuicio de una persona, al tenor de lo que establece el invocado artículo 14 constitucional. Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. VI. 4o. 1K. Amparo en revisión 346/95. Raúl Tecuapetla Tecuatl. 8 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente Juan Manuel Martínez Martínez. Secretaria: Leticia Mena Cardeña.



Acudir a los principios generales del derecho, a la analogía, a la supletoriedad y a otras figuras jurídicas, nos revelan la función integradora de la labor judicial.

Lo primero que el intérprete ha de investigar es si en el ordenamiento legal a que se halla sometido existen o no reglas generales de integración. Si existen, deberá sujetarse a ellas; en el caso opuesto, habrá de aplicar los procedimientos que la ciencia jurídica le brinda. Lo dicho demuestra que no es indispensable que en un ordenamiento legal figuren aquellas reglas, para que la tarea jurisdiccional pueda cumplirse. Como el juez tiene en todo caso el deber de resolver las contiendas, dentro del ámbito de sus atribuciones, la influencia de la ley no puede relevarlo de tal obligación.<sup>59</sup>

La anterior exposición de ninguna forma pretende haber agotado, ni menos resuelto, todos los problemas inherentes a estos temas, tan sólo el título es demasiado ambicioso e induce a profundas reflexiones; sin embargo, espero haber hecho referencia a aquello que motive nuevos y profundos estudios al respecto pues, como dijera Franz Schubert: “La razón no es otra cosa que el análisis de lo que se cree”.

## VII. CONCLUSIONES

*Primera.* Cuando el sentido de la ley es dudoso, el juzgador tiene que echar mano de todos los recursos que le brinda la técnica interpretativa: declarativa, restrictiva, extensiva, progresista o evolutiva, gramatical, lógica-sistemática, histórica y finalista-teleológica. Todos los criterios de interpretación no se excluyen los unos a los otros, es dable su combinación. Una jurisprudencia, por ejemplo, puede partir al mismo tiempo de una interpretación sistemática y de una funcional del precepto en cuestión.

*Segunda.* Es obvio que la interpretación sólo resulta posible cuando hay preceptos que así lo ameriten, pero cuando la cuestión sometida al conocimiento del juzgador no se encuentra prevista en el ordenamiento positivo, aquél no puede dejar de resolver. Si existe una laguna en la ley (que no en el derecho), debe el juzgador colmarla. La misma ley le ofrece los criterios que han de servirle para el logro de tal fin. Casi todos los códigos disponen que en situaciones de este tipo hay que recurrir a los prin-

59 García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 366.

principios generales del derecho o a la equidad. También la analogía juega un papel importante como método de integración de normas, ello equivale a formular una nueva norma cuyo supuesto expresa en abstracto las características del caso no previsto y atribuye a éste las consecuencias que produciría la realización del previsto.

*Tercera.* Cualquiera que sea el criterio para resolver, es evidente que todo juez o jurisconsulto, al mismo tiempo que interpreta las normas, se convierte en portavoz u oráculo de un conjunto de formulaciones de valor. Independientemente de que en la doctrina se discuta si la jurisprudencia es o no creadora del derecho, lo cierto es que de acuerdo con la opinión más generalizada, la fuente del derecho no sólo se agota en la obra del legislador. Acudir a los principios generales del derecho, a la analogía, a la supletoriedad y a otras figuras jurídicas, nos revelan la función integradora de la labor judicial. El legislador, a nivel federal, actualmente faculta al Tribunal Electoral para que sea éste el que, con su jurisprudencia, integre normas de derecho electoral. El artículo 232, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en armonía con los artículos 3o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2o. y 95 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no tendría ninguna razón de ser si no fuera factible integrar normas jurídicas, haciendo uso prudente de tal facultad.

*Cuarta.* Con el afán de buscar la solución a los casos controvertidos, aun respecto de aquellos en donde no exista texto expreso, el juzgador se adelanta a la voluntad creadora del legislador, a través de un criterio de interpretación, o mediante la aplicación de los principios generales del derecho. Existen tesis jurisprudenciales que fueron recogidas con posterioridad en los textos legales. De esta manera el juzgador se convierte en el iniciador material de aquellos supuestos jurídicos que con el tiempo formaliza y concreta el legislador. Sin embargo, si a nivel local el Poder Judicial de cada entidad federativa cuenta con la facultad directa de iniciar leyes, sería conveniente devolverle a la Suprema Corte de Justicia esta facultad, que por deber histórico le corresponde.

*Quinta.* La serie de sentencias uniformes sobre un mismo punto de derecho es el lazo de unión en un régimen democrático. En cualquier sistema legal se requiere forjar la unidad jurídica. Es indispensable contar con criterios unificados que permiten ese lazo de unión. El derecho es

un todo unitario y armónico donde no pueden existir lagunas jurídicas, de la misma manera el sistema jurídico mexicano en su totalidad no puede ser contradictorio, ni en el texto íntegro de su Constitución Federal, ni en sus diversos ordenamientos secundarios. Es importante que en los diferentes estados de la República mexicana exista uniformidad de criterios respecto del mismo punto de derecho controvertido, de ahí la importancia de haber hecho obligatoria la jurisprudencia emitida o ratificada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*Sexta.* Por último, debe reformarse el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir expresamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entre los órganos a los que vinculan los criterios vertidos en las resoluciones dictadas sobre las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales, por ser el órgano judicial natural en la materia.