

REFLEXIONES EN TORNO A LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RELATIVAS A LOS CASOS TABASCO Y YUCATÁN

José María SERNA DE LA GARZA

RESUMEN: Durante el segundo semestre del año 2000 se dieron una serie de conflictos en materia electoral en los estados de Tabasco y Yucatán, que eventualmente llegaron al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Las resoluciones del tribunal relativas a ambos casos han dado lugar a una serie de debates acerca de distintos temas: las facultades del tribunal; su legitimidad; los límites y alcances de sus actividades de interpretación de la ley y de la Constitución; y su papel en el proceso de consolidación de la democracia. En el presente ensayo se hace un análisis de dichas resoluciones desde el punto de vista de la experiencia y de la doctrina relativas al federalismo mexicano. En la parte final, el autor afirma que independientemente de que se pueda estar de acuerdo o no con las resoluciones del mencionado tribunal, en un Estado de derecho las decisiones de los tribunales deben acatarse. De esa forma y no otra es como funcionan las democracias.

ABSTRACT: During the second semester of the year 2000 a series of electoral conflicts emerged in the Mexican States of Tabasco and Yucatán, which eventually reached the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Power. The decisions rendered by that Tribunal in relation to both cases, produced a series of legal debates concerning issues such as the powers of the Tribunal; its legitimacy; the limits and scope of its power to construe statute laws and the Constitution; and its role in the process of Mexico's democratic consolidation. This essay analyses the above mentioned judicial decisions, from the point of view of Mexico's experience and doctrinal debate on federalism. In the last part of the article, the author states that one can agree or disagree with the arguments of the Tribunal, but that, in a system based on the rule of law, the decisions of courts have to be honoured. This is the way in which democracies work.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el federalismo mexicano.* II. *La cuestión de la soberanía de las entidades federativas.* III. *La distribución de competencias en el sistema federal mexicano.* IV. *El juicio de revisión constitucional electoral y la soberanía de los estados.* V. *Los casos Tabasco y Yucatán.*

I. LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
Y EL FEDERALISMO MEXICANO

La discusión sobre las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en relación con los casos Tabasco y Yucatán, ha reavivado el debate en torno a la naturaleza del federalismo mexicano. Se ha dicho que esas resoluciones significan un ataque a la soberanía de los Estados. Se ha afirmado que debieran acotarse las facultades del TEPJF para evitar lo que se ha denominado como excesos e intromisiones impropias en la vida interna de las entidades federativas; se ha dicho que el Tribunal debiera tener facultades expresas y no implícitas ni siquiera sujetas a interpretación, para que no vulnere la autonomía de los estados; en fin, se ha aseverado dentro de dicho debate que las facultades de las entidades federativas en materia electoral son muy ambiguas y que debieran precisarse.

Es posible percibir entonces una preocupación por la cuestión del federalismo, en virtud de la cual la naturaleza misma del pacto federal mexicano ha sido puesta a debate. Por esta razón es que hemos decidido realizar un análisis de dichas resoluciones desde el punto de vista de la experiencia y la doctrina sobre el federalismo mexicano. Intentaremos con ello aclarar algunos puntos que pudieran ser útiles para la discusión.

II. LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El primer tema que ha surgido en el debate es la cuestión de la soberanía de los estados. Y podríamos comenzar nuestro análisis tratando de contestar la siguiente pregunta: ¿Quién es el soberano en nuestro sistema constitucional?

La cuestión de la soberanía en el contexto de nuestro sistema federal ha dado lugar a acalorados debates, sobre todo por la ambigüedad del texto constitucional al tratar el tema. Por un lado, el artículo 39 señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Por otro lado, el artículo 40 habla de estados libres y soberanos. Sin embargo, la doctrina tradicional de la soberanía nos dice que la soberanía es indivisible.¹ Como consecuencia de ello, no puede haber dos titulares de la misma en el territorio de un Estado. Como bien se sabe, esencial a la “soberanía” es la noción de que ésta es indivisible. ¿Quién es el soberano entonces, el pueblo o los estados?

La respuesta que ha dado la doctrina constitucional nacional consiste en distinguir entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía.² Se dice así que la titularidad de la soberanía es única, y que corresponde al pueblo, mientras que el ejercicio de la soberanía corresponde a los poderes de la Federación y a los de los estados, atento a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.³

Tenemos entonces que el titular de la soberanía, ese poder último de decisión interno, y expresión de independencia externa, es el pueblo de México. Para ir aclarando las cosas, estamos aquí ante el principio democrático que viene desde Rousseau. La fór-

1 Para una descripción sintética de la noción tradicional clásica del concepto de *soberanía*, véase Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 1534-1545.

2 Seguimos aquí el argumento de Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 5-8.

3 “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

mula del artículo 39 constitucional no es otra cosa que el fundamento teórico del régimen democrático, que establece una noción general y abstracta de “pueblo” como el punto de referencia máximo de toda autoridad pública en nuestro sistema constitucional.

El titular de la soberanía es, entonces, único. No así los sujetos a quienes corresponde el ejercicio de la soberanía. Esos sujetos son órganos públicos, y están definidos en dos órbitas, la de la Unión, y la de los estados. Esto quiere decir que, sin ser titulares de la soberanía, la Federación y los estados ejercen la soberanía por medio de sus poderes constitutivos, dentro de los límites que marca la propia Constitución general. En ese sentido, creo yo, es como debe entenderse la soberanía de los estados: como la capacidad de ejercicio de una serie de facultades cuya titularidad corresponde no al estado mismo, ni por supuesto a la Federación, sino al pueblo mexicano.

Algunos autores han preferido aludir a esta noción de soberanía de las entidades federativas como “autonomía local”.⁴ Una autonomía que no es absoluta, sino que está delimitada por diversos artículos de la Constitución general, como el artículo 116 que da las bases generales bajo las cuales las entidades federativas habrán de organizarse para su gobierno interior; o los artículos 117 y 118 que establecen sendas listas de prohibiciones para los estados.

Queda claro, entonces, que ni los órganos de las entidades federativas ni los de la Federación tienen facultades absolutas. Ninguno de ellos es titular de la soberanía. Ambos están limitados por la Constitución general de la república.

Ahora bien, en este contexto, ¿bajo qué hipótesis podemos entonces hablar de la existencia de una violación de un poder de la Federación a esa capacidad de ejercicio que hemos llamado soberanía o autonomía de los estados? En nuestro concepto, la hipótesis se da cuando un Poder de la Unión invade la esfera de competencia de los poderes de las entidades federativas. Vital en este debate es entonces conocer cuál es la esfera de competencia

4 Véase, por ejemplo, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-LGEM, 1983, pp. 95-99; Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, 1997, p. 153.

de las entidades federativas y de la Federación, sobre todo en lo que atañe a la materia electoral.

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Como todos sabemos, el sistema de distribución de competencias en el federalismo mexicano actual encuentra su matriz en el artículo 124 constitucional. Según este artículo, “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Sin embargo, el sistema es en realidad mucho más complejo de lo que el principio antedicho parece indicar. Sabemos que hay facultades coexistentes, facultades coincidentes (que algunos han llamado de manera errónea concurrentes). Por no hablar también de las facultades prohibidas a la Federación; las prohibidas a las entidades federativas y las atribuidas a las propias entidades federativas.⁵

Lo que nos parece relevante resaltar en este debate es el hecho de que en todo caso, el ejercicio de la soberanía a cargo de los poderes de la Unión y de los poderes de los Estados, está limitado por la Constitución general de la república, que es la fuente de todas las competencias de dichos órganos, bajo el principio mencionado: toda facultad que no esté expresamente concedida por la Constitución a los poderes federales, y agregaríamos, ni prohibida a los estados, se entiende reservada a los poderes de estos últimos.

Ahora bien, es importante resaltar que cuando hablamos de una división de órbitas competenciales, no estamos hablando de esferas aisladas, o absolutamente separadas. No es eso lo que ha creado nuestra Constitución general. Al contrario, hay vasos comunicantes, interacciones y hasta intervenciones, previstas y admitidas por

⁵ Para una explicación detallada sobre el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano, véase el comentario relativo al artículo 124 constitucional de Jorge Carpizo, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 954-959.

la Constitución, mismas que conforman el Estado federal total en el que se encuadran tanto los órganos y el orden jurídico federal, como los órganos y órdenes jurídicos locales.

En efecto, los estados, por ejemplo, pueden intervenir en la formación de la voluntad federal. ¿No se considera acaso al Senado de la República como la cámara que representa el pacto federal? En principio el Senado es, o debiera ser, garante y voz de los intereses estatales, o por lo menos así se ha dicho hasta el cansancio. Asimismo, debemos recordar que las legislaturas locales participan en el proceso de reforma a la Constitución general, por disposición del artículo 135 y que por esa vía pueden influir en la organización de los poderes federales tanto como en la de sus propios poderes.

Por otro lado, bien sabemos que el Senado puede intervenir en el caso de la desaparición de poderes y para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, según lo dispone el artículo 76 constitucional en sus fracciones V y VI. Intervenciones que obedecen no al capricho o a la arbitrariedad, sino a necesidades de nuestra propia experiencia histórica, que llevaron a incluir estas fracciones en la Constitución de 1857, y que luego pasaron a la de 1917.⁶ Cosa distinta es el hecho de que se haya abusado de ellas de manera impropia, durante las etapas más difíciles del sistema de partido hegemónico en México.

¿Y qué decir del llamado amparo de legalidad, que permite al Poder Judicial de la Federación examinar la manera en que los tribunales locales aplican la ley local? El también llamado amparo casación ha estado con nosotros desde finales del siglo XIX, como un mecanismo ciertamente centralizador, pero que durante mucho tiempo ha cumplido con una función importante y legítima a los ojos de muchos mexicanos.

Dicho lo anterior, creemos que es posible afirmar que el sistema federal mexicano está conformado por una serie de instrumentos que permiten la participación de las entidades federativas en la esfera federal; y la participación de la Federación en la vida de

⁶ Sobre los orígenes históricos de estas fracciones del artículo 76 constitucional, véase Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 2, pp. 451-460.

las entidades federativas. Lo importante para que esos vasos comunicantes sean plenamente válidos es que estén previstos en la Constitución. Desde este punto de vista, una intervención de un poder de la Unión en un estado que no esté prevista en la Constitución, es lo que constituye una violación a la soberanía de un estado.

Ahora bien, me queda claro por supuesto que es posible considerar que algunos de estos instrumentos no debieran estar en la Constitución. Podría argumentarse, por ejemplo, que el Senado no debiera tener el poder de declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa. Podría también razonarse en el sentido de que los jueces federales no debieran tener la facultad de revisar las sentencias de los tribunales locales. Esto es posible pensarlo, argumentarlo y defenderlo. Podría debatirse sobre la inconveniencia de mantener estos mecanismos en nuestra Constitución, y hasta podrían algunos proponer su desaparición. Pero mientras la facultad o el instrumento estén previstos en la Constitución, ellos son plenamente vigentes y pueden ejercerse por parte de los poderes federales, sin que se considere un ataque a la soberanía de los estados. En suma, me atrevería a afirmar que la soberanía ejercida por los poderes federales y por los estados no existe por fuera de la Constitución, sino dentro de ella, y está sujeta a los límites que ella ha establecido.

IV. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

El juicio de revisión constitucional electoral es un instrumento que la Constitución general de la república ha puesto en manos del TEPJF, para conocer de las impugnaciones en contra de los actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de la elección.

¿Viola el juicio de revisión constitucional electoral por su sola existencia la soberanía de los estados, entendida esta última como se indicó anteriormente? Nosotros sostenemos que la respuesta es negativa. Recuérdese que el alcance de la soberanía o autonomía de las entidades federativas está dibujada por la propia Constitución. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, si la Constitución general consagra este tipo de juicio y da facultades a un órgano federal para revisar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades electorales locales, entonces no hay invasión ni ataque a la soberanía estatal, repito, derivada de la sola existencia del juicio.

Cabe recordar que el juicio de revisión constitucional electoral fue aprobado por las dos terceras partes de la cámara federal, así como por la mayoría de las legislaturas locales dentro del paquete de reformas electorales de 1996, y que en virtud de ello se convirtió en elemento actuante de nuestra estructura constitucional. De esta manera, dicho juicio fue producto no de una imposición o una arbitrariedad, sino de un amplio consenso que incluyó a la mayoría de los congresos estatales.

Jurídicamente no es posible afirmar con justificación que el juicio de revisión constitucional electoral constituye un ataque a la soberanía de los estados. Sin embargo, acepto que políticamente podría ser valorado por algunos como un instrumento indebido o no conveniente de intervención de la Federación en los asuntos internos de los estados. Este sería ya un punto de vista político, legítimo, como legítimos son todos los puntos de vista en los sistemas democráticos, que algunos podrán o no compartir, y que en todo caso tendría abiertas las puertas del proceso político legislativo y constitucional para limitar, modificar o hasta suprimir el juicio mencionado, en caso de lograr los apoyos y consensos necesarios en el Congreso general y en las legislaturas locales.

Pero pasemos ahora a examinar las resoluciones del TEPJF relativas a los casos de Tabasco y Yucatán a la luz de lo dicho hasta ahora.

V. LOS CASOS TABASCO Y YUCATÁN

La primera cuestión que hay que dilucidar en el caso Tabasco es la de competencia del TEPJF.⁷ ¿Está facultado el TEPJF para conocer del juicio de revisión constitucional promovido? Creemos que sí lo está, puesto que la Constitución misma le otorga dicha facultad, en su artículo 99, fracción IV. Por el sólo hecho de conocer de este juicio, el TEPJF no violenta ni ataca la soberanía de los estados.

Si se acepta que está facultado para conocer de dicho juicio, ¿cuál sería la materia del juicio? La materia del juicio es la revisión de la compatibilidad o adecuación de los actos o resoluciones impugnadas con la Constitución general de la república. Y en este punto hay que mencionar como comentario al margen, que es criticable el hecho de que la reforma constitucional de 1996 (que creó la figura del juicio de revisión constitucional electoral) haya omitido señalar como una causal de procedencia del juicio, el hecho de que los actos o resoluciones impugnados violen un precepto de la Constitución general de la república. El artículo 99 constitucional no dice nada al respecto, como sí lo hace el inciso b) del artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es verdad que en un ejercicio de interpretación armónica y sistemática podemos considerar que el juicio procede por violaciones a la Constitución general, pero mejor hubiera sido la mención explícita de esta importante causal de procedencia, siendo que en

⁷ En Tabasco, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática interponen el recurso de inconformidad contra el cómputo estatal de la elección de gobernador, así como contra el acuerdo del Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral de Tabasco, referente a la declaración de validez de la elección y a la expedición de la constancia de mayoría al candidato triunfador. El Tribunal Electoral de Tabasco emitió las resoluciones correspondientes, en virtud de las cuales declaró la nulidad en diversas casillas, modificó el cómputo estatal de la elección de gobernador y confirmó la validez de la elección, así como la expedición de la constancia de mayoría al candidato ganador. Contra esas resoluciones es que el PAN y el PRD promovieron el juicio de revisión constitucional electoral, cada uno por separado, el 14 de noviembre de 2000. El 29 de diciembre de 2000 la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJJF resolvió declarar nula la elección de gobernador efectuada el 15 de octubre de 2000.

la propia fracción IV del artículo 99 constitucional, se mencionan expresamente otras causales de procedencia.

¿En donde está entonces la contradicción entre los actos impugnados y la Constitución general en el caso Tabasco? En la resolución del Tribunal Electoral, se argumenta que hubo contradicción con los principios de la fracción IV del artículo 116 constitucional. Y de aquí deriva, creo yo, otro asunto que ha dado mucho para la polémica y el debate en relación con el caso de Tabasco. La fracción IV del artículo 116 contiene principios y no reglas. Aludo aquí a la diferencia entre reglas y principios que ha sido identificada por la literatura jurídica contemporánea como dos elementos que forman parte del derecho.⁸ Es decir, el derecho está compuesto tanto por reglas de conducta, como por principios. Las primeras prescriben una forma de comportamiento; los segundos constituyen el “techo axiológico” del orden jurídico.

En una revisión rápida de la fracción IV del 116, podemos afirmar que la misma consagra los principios del sufragio universal, libre, secreto y directo; los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; los principios de autonomía e independencia de las autoridades electorales; el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral; y el principio de equidad, tanto en lo financiero, como en lo que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

Lo anterior significa que si el TEPJF ha de revisar la constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, al hacerlo habrá de aplicar ante todo, principios.

Ahora bien, el propósito de esta breve alusión a la diferencia entre principios y reglas, es llevar estas observaciones al siguiente punto: la aplicación de principios por parte de los jueces, no es una actividad con la que se sientan muy cómodos los operadores jurídicos de la tradición jurídica neo-romanista, a la que México pertenece.

Los principios son valores y su aplicación implica una actividad valorativa que fácilmente puede acusarse de subjetividad. En otras

⁸ Para una discusión reciente y en castellano acerca de este tema, se puede revisar el trabajo de Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 109-130.

palabras, la aplicación de principios puede ser acusada de llevar implícita una inevitable carga de subjetividad. No obstante, este “derecho de principios” es la tendencia clara seguida por el constitucionalismo de nuestros días.

El TEPJF identificó y consideró acreditados un buen número de actos en la organización y desarrollo de la elección correspondiente, que contrariaron los principios del 116 constitucional, fracción IV. Por mi parte, no tengo problema con la idea de que los jueces deben aplicar principios cuando resuelven casos. En una concepción moderna del Estado de derecho, los jueces deben cuidar que la sentencia esté jurídicamente fundada, pero también que sea consistente con el “sistema de principios” de la Constitución.⁹

Mis dudas acerca de la resolución del TEPJF en el caso Tabasco no provienen de esta fuente, sino de otra, según explico a continuación. Si el Tribunal está facultado para conocer del juicio, y si la materia del mismo es la contradicción posible con algún precepto constitucional de los indicados por el artículo 116, debemos aceptar que algún efecto habrá de tener su resolución. No es posible que aceptemos que pueda conocer del juicio sin que tenga algún efecto dicho conocimiento. ¿Qué efectos puede tener entonces? La Constitución es omisa en cuanto a los efectos de las sentencias del TEPJF en los juicios de revisión constitucional electoral. A *posteriori*, y en el contexto de los conflictos que hoy vivimos, resulta claro que esta omisión fue un error en que incurrió el poder revisor de la Constitución en 1996, puesto que dejó sin sustento constitucional un aspecto tan importante de la actividad del TEPJF. No obstante, el artículo 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral indica que los efectos de las sentencias del TFPJF pueden ser: confirmar el acto o resolución impugnado; revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

En el caso Tabasco, el TEPJF revocó las sentencias del Tribunal Electoral de Tabasco impugnadas, revocó la constancia de mayoría y validez otorgada al candidato del PRI, y declaró la nulidad

9 Hierro, Liborio, *Estado de derecho*, México, Fontamara, 1998, p. 39.

de la elección de gobernador de Tabasco. Que está facultado legalmente para revocar las sentencias del Tribunal Electoral de Tabasco y la constancia de mayoría y validez, creo que no hay duda. La duda surge en relación con la declaración de nulidad de la elección de gobernador.

Para considerar que el TEPJF está facultado para declarar la nulidad de la elección de gobernador, la Constitución general debiera permitirlo. Ese es el régimen de facultades expresas de los órganos federales que establece el artículo 124 constitucional. Y aquí es donde empezamos con las dudas. No hay disposición alguna en la Constitución que señale expresamente que el TEPJF está facultado para declarar la nulidad de una elección de gobernador.

Sin embargo, existe una disposición constitucional que remite a la ley respectiva para determinar la competencia de las salas del TEPJF. En efecto, el párrafo sexto del artículo 99 constitucional señala que la organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determine esta Constitución y las leyes. Puede entonces entenderse que la Constitución remite a la ley en relación con la definición de la competencia de las salas del TEPJF, incluida la Sala Superior. Dicho de otra forma, la Constitución permite que las competencias del TEPJF estén previstas en la ley. Algo parecido, cabe observar, hace la Constitución en la parte final del párrafo segundo del apartado A del artículo 102, mismo que señala que el Ministerio Público federal tendrá facultad para “...intervenir en todos los negocios que la ley determine”.

Luego entonces, para considerar que el TEPJF está facultado para declarar la nulidad de la elección de gobernador, debe haber en la ley respectiva un precepto que otorgue dicha competencia. ¿Cuál es ese precepto, y en qué ley se encuentra previsto? Podría aquí invocarse el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, mismo que indica que la Sala Superior del TEPJF es competente para resolver el juicio de revisión constitucional electoral, tratándose de actos o

resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, y de otros cargos de elección popular. No obstante, el artículo no hace referencia expresa a la facultad de declarar la nulidad de la elección de gobernador por parte del TEPJF.

Podría invocarse también, como lo hizo el propio TEPJF, el artículo 78 de la LGSMIME, según el cual las Salas del TEPJF podrán declarar la nulidad de una elección cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, pero hay que aclarar que el mencionado texto expresamente se refiere únicamente a la elección de diputados o senadores, y no a la de gobernador.

Por lo tanto, al parecer no hay facultad expresa, ni constitucional ni legal, para declarar la nulidad de la elección de gobernador en el estado de Tabasco.

Hasta aquí nos hemos referido a la competencia constitucional y legal para declarar la nulidad de una elección de gobernador por parte del TEPJF. ¿Pero qué podemos decir en cuanto al supuesto para declarar la nulidad de gobernador? ¿En qué supuesto o hipótesis procedería la anulación de una elección de gobernador por parte del TEPJF?

Podría estimarse que para poder considerar que el TEPJF está facultado para declarar la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco, la legislación local electoral tendría que señalar una causa de nulidad de dicha elección. Sin embargo, la legislación electoral de Tabasco no prevé expresamente ninguna causal de nulidad de la elección de gobernador. Asimismo, el COFIPE tampoco prevé expresamente ningún supuesto que pudiera dar lugar a declarar la nulidad de la elección de gobernador.

Llegados a este punto, es en donde encontramos el aspecto más polémico de todos: para llegar a determinar la causal de nulidad de la elección de gobernador, es decir, para determinar la causa o el supuesto de nulidad de la elección de gobernador en Tabasco, el TEPJF realizó una labor de interpretación del Código Electoral de Tabasco, por medio de la cual llegó eventualmente a la conclusión de que dicho código preveía una “causal abstracta de nulidad”.

El argumento es complejo pero trataré de simplificarlo de la siguiente manera: a) La fracción IV del artículo 329 del Código Electoral de Tabasco señala que las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad, podrán tener el efecto de “Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal, Distrital o Municipal correspondiente, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en este Código;” b) Como la única constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal es la relativa a la elección de gobernador, debe entenderse que el código admite que la elección de gobernador puede ser declarada nula; c) Debe haber entonces, por necesidad lógica, una causal de nulidad de la elección de gobernador, porque no puede considerarse que los enunciados de la ley sean producto del descuido del legislador; d) La causal de nulidad de la elección de gobernador no es una causal específica, expresamente mencionada por el Código Electoral, sino una “categoría abstracta de nulidad”

cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.¹⁰

Es decir, y para tratar de aclarar, ante la falta de un supuesto expreso de nulidad, el TEPJF descubre por interpretación una “categoría abstracta de nulidad”. Dicha “categoría abstracta de nulidad” es producto de una interpretación creativa del TEPJF. Y al decir esto, creo que la discusión sobre la afectación o no de la soberanía de los estados por parte del Tribunal en el caso Tabasco, debe ubicarse en otro plano, que se refiere a una cuestión todavía más fundamental de nuestro sistema jurídico, que podría

¹⁰ Véase la resolución del TEPJF del 29 de diciembre del 2000 relativo al juicio de revisión constitucional electoral, promovido por el PRD y el PAN, expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000.

resumir con la siguiente pregunta: ¿Es correcto, es legítimo que el TE realice una labor creativa en su tarea de interpretar y aplicar el derecho?, ¿qué tanta libertad deben tener los magistrados electorales federales en su interpretación de la ley, tanto federal como local? Ese es el punto que en última instancia está detrás de todo este debate. Se trata del papel del juez en el sistema jurídico mexicano, y su relación con la ley escrita.

Es verdad que en los sistemas neo-romanistas como el nuestro, se ha considerado tradicionalmente que la labor del juez es aplicar la ley en sus términos, para resolver los conflictos que se sometan a su consideración.¹¹ Sin embargo, la aplicación de la ley no es una actividad mecánica que someta de manera irremediable al juez a adoptar una determinada posición en su sentencia. Al contrario, los jueces, los magistrados electorales en los casos aquí analizados, pueden optar entre distintas interpretaciones de la ley. Esto es así, primero, porque el lenguaje es de por sí ambiguo, a pesar de los esfuerzos del legislador por darle total precisión a las palabras; y además, porque los textos legales no pueden prever “soluciones” a todos y cada uno de los problemas que la realidad plantea.

Esto significa que las normas que integran las leyes difícilmente pueden considerarse como de “aplicación inmediata”, sino que por lo general ofrecen distintas opciones de interpretación, que frecuentemente giran en torno del énfasis en lo formal y la literalidad de la ley, por un lado, y los fines y el espíritu de la misma, por el otro.

Dicho lo anterior, creo que la discusión sobre las resoluciones del TEPJF en los casos de Tabasco y Yucatán debe verse en relación con nuestra cultura y tradición jurídicas. Me explico: si estuviésemos en un país como los EUA, nadie pondría en duda la legitimidad del tribunal para interpretar creativamente la ley. En estos momentos estaríamos hablando de la teoría de la “categoría abstracta de nulidad”; y estaríamos estudiando y analizando en las escuelas de derecho todas sus implicaciones y consecuencias

¹¹ En cuanto a este tema, se puede revisar el trabajo de Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 72-110.

prácticas, además de que la misma sería tomada en cuenta por los abogados en los litigios.

Pero, en nuestro país, la concepción sobre la función de los jueces, las ideas acerca de su legitimidad para “crear” derecho es distinta. La idea de que el juez debe ser un actor creativo en el proceso de interpretación y aplicación del derecho al caso concreto, es una idea que no se acepta con facilidad, a pesar de que se reconoce su necesidad. Es probable que en el futuro esta concepción acerca de los jueces crezca y se difunda. Su desarrollo y consolidación será función del espacio que la propia judicatura se vaya abriendo en la sociedad mexicana, al proyectar una imagen de profesionalismo, neutralidad y consistencia en su actuación. Sin embargo, las características de la cultura jurídica imperante en nuestro país, las concepciones que en este momento prevalecen en cuanto a la función legítima del juzgador, no dejan mucho margen a la interpretación judicial creativa. En nuestro medio, no se acepta con facilidad la idea de que el juez supla o complete mediante interpretación creativa, lo que el constituyente permanente o el legislador no dispusieron expresamente.

En cuanto al caso Yucatán,¹² al parecer está claro que el Congreso local violentó por un lado el artículo 116 al inobservarse los principios de legalidad y constitucionalidad que deben regir todos los actos y resoluciones en materia electoral (esto en relación con la aprobación de los consejeros electorales por mayoría simple y no por mayoría calificada, como lo indica la ley electoral local). Por otro lado, parece también que violentó el artículo 16 constitucional (la llamada garantía de legalidad) al no motivarse ni fundamentarse diversos actos del Congreso local, y al establecer re-

¹² En Yucatán, el Congreso local designa un consejo electoral local de manera ilegal. Los partidos PRD y PAN promueven recurso de inconformidad. El Tribunal local confirma la designación hecha por el Congreso. Los mismos partidos promueven un juicio de revisión constitucional electoral. El TEPJF determina que el acuerdo del Congreso por el que se designa a los consejeros electorales de Yucatán es contrario a la Constitución, lo revoca y ordena que se reponga el procedimiento conforme con la ley. El Congreso local se niega persistentemente a acatar el fallo y el TEPJF repone por sí mismo el procedimiento, organizando la insaculación prevista por la legislación electoral local y designando un nuevo consejo.

quisitos no previstos en la ley local para aspirar a ser consejero electoral.

Un punto polémico surge en relación con la consideración del acuerdo por el que se designa a los miembros del Consejo Electoral Local emitido por el Congreso local de Yucatán, como acto relativo a la organización y preparación de las elecciones, y por tanto revisable por el TEPJF. En cuanto a este aspecto, sólo digo brevemente que el argumento del TEPJF me parece adecuado y razonable. Creo efectivamente que se trata de un acto materialmente administrativo de carácter electoral, revisable por el TE.

Si se me permite, en mi análisis de la resolución sobre el caso de Yucatán quisiera concentrarme en los aspectos relativos a la ejecución de la sentencia. Aquí habría que aludir a otro asunto fundamental de un Estado de derecho. ¿Hemos de considerar que las sentencias de los tribunales son opiniones que pueden quedar sin efecto real alguno, o hemos de ver en ellas declaraciones que definen lo que el derecho es, y que deben ser ejecutadas? Por mi parte, creo que en un Estado de derecho la segunda noción es la que debe prevalecer. Si aceptamos esta idea como válida, debemos entender también que los tribunales tienen no sólo la facultad de emitir sentencias, sino de adoptar las medidas necesarias para ejecutarlas. En un Estado de derecho, la facultad de los tribunales de hacer ejecutar las sentencias es inherente a la facultad de pronunciar sentencias.

Pero esta opinión no valdría gran cosa en el contexto del debate actual, si no pudiese ser justificado constitucional y legalmente. Si no pudiera encontrarse asidero constitucional y legal, entonces sí estaríamos ante una violación de la soberanía de los estados, y en el caso que nos ocupa, de la de Yucatán. Por ello, creo pertinente recordar que la Constitución general de la república señala en su artículo 17, párrafo tercero, que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales. Y en atención a ello, es que el inciso b) del primer párrafo del artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señala que las resoluciones del TE podrán tener como efecto

la revocación o modificación del acto o resolución impugnado y, consecuentemente, “...proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido”.

Hay entonces, desde mi punto de vista, facultad constitucional y legal para dar los pasos con el fin de lograr la ejecución de sus sentencias, si bien admito que la fórmula mencionada del artículo 96 es tan general que no permite vislumbrar formas específicas en que el TEPJF puede dar dichos pasos. La fórmula, vale decirlo, recuerda la utilizada por la fracción I, del artículo 89 constitucional, según la cual el Ejecutivo federal está facultado para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, expresión también general e imprecisa en la que de tiempo atrás la doctrina ha visto el fundamento constitucional para la expedición de reglamentos administrativos por parte del Ejecutivo federal.

Desde mi punto de vista, lo que está en juego en Yucatán es la facultad constitucional de los tribunales de hacer efectivas sus resoluciones. Esto es un punto central del Estado constitucional de derecho al que aspiramos, y no puede dársele poca importancia. En el largo plazo, y atendiendo a la circunstancia de que la democracia mexicana está apenas construyendo sus instituciones, me gustaría dejar planteada la siguiente pregunta: ¿Qué afecta más la posición y autoridad del TEPJF, emitir resoluciones que no se cumplen y quedar inmóvil ante el desacato, o llevar sus facultades constitucionales y legales en materia de ejecución de sus sentencias hasta las últimas consecuencias, aun cuando entre en conflicto con un Congreso local y con un partido político?

Para terminar, quisiera decir lo siguiente. Podremos estar o no de acuerdo con las resoluciones del TEPJF. Podrán ser más o menos polémicos sus argumentos y razonamientos. En una sociedad plural siempre será posible encontrar juristas que apoyen o que rechacen los argumentos del tribunal. Sus razones pueden y hasta deben discutirse, examinarse, y analizarse. Pero más allá de la polémica, creo que las resoluciones del TEPJF siempre deben ser acatadas por sus destinatarios, tal y como sucedió en Tabasco, en donde a pesar del desacuerdo manifiesto de algunos sectores

de la sociedad política tabasqueña, el fallo del TEPJF fue finalmente respetado y cumplido. Someter a plebiscito las resoluciones de los tribunales nos puede llevar a situaciones de desorden e ingobernabilidad que la mayoría de los mexicanos no desea. Ante la posibilidad de sentencias injustas y arbitrarias de parte de los tribunales, siempre queda expedito el camino del proceso político, legislativo y constitucional, para hacer los ajustes y las correcciones necesarias. De esa forma y no otra, es como funcionan las democracias.