



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho

## LA TOLERANCIA A LA COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO DESDE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

T E S I S

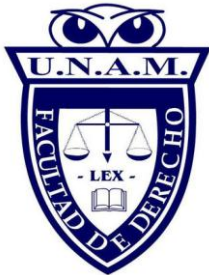
Que para obtener el grado de:  
ESPECIALISTA EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN Y  
PROCURACIÓN DE JUSTICIA

P R E S E N T A :

**Netzai Sandoval Ballesteros**

Director de Tesis:

**Dr. Genaro David Góngora Pimentel**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre, Irma del Carmen Ballesteros Corona, quien me enseñó a luchar por la emancipación de nuestro pueblo y de quien recibí mis primeras lecciones de Derecho Constitucional

Tu optimismo, valor e inteligencia son mi mayor fuente de inspiración. Nunca podré agradecerte suficientemente.

## **La tolerancia a la compra y coacción del voto desde la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

### Índice

Introducción	1
I. Relevancia del problema	2
a. De los colegios electorales a la calificación jurisdiccional de las elecciones	8
II. ¿El sistema de nulidades debe atender a reglas o principios?	10
III. Irregularidades determinantes: la construcción de un concepto	15
IV. Criterios jurisprudenciales contradictorios ante diversas hipótesis de compra y coacción del voto	25
a. Presión sobre los electores al interior de las casillas electorales	27
b. Presión sobre los electores a través de propaganda violatoria de las reglas y principios electorales	30
c. Presión sobre los electores a través de compra del voto o condicionamiento de programas sociales	35
d. Violación al principio de separación iglesia – Estado	38
e. Violaciones formales a las reglas para la celebración de elecciones (internas)	46
f. Violación a los límites a la participación y expresión de las autoridades gubernamentales	48
V. Aplicación de principios del derecho penal en la materia electoral	66
a. La decisión arbitraria de allegarse o no de pruebas	68
VI. La vigencia de la causal de nulidad abstracta	71
VII. Los retos que se avecinan y el incierto desempeño de la máxima autoridad electoral en las elecciones del 2012	74
Conclusiones	87
Bibliografía	91

## Introducción

El voto ciudadano constituye un mecanismo mínimo e indispensable para la elección democrática de los gobernantes. Por ello resulta uno de los valores jurídicamente tutelados de mayor jerarquía para el Derecho Electoral.<sup>1</sup> Tal vez ello explique que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente haya declarado la nulidad de treinta y seis elecciones desde su creación en 1996 a la fecha. En más de una década, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, evalúa que de entre los miles de ejercicios organizados por el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales, solamente en en 36 casos<sup>2</sup> se actualizaron las hipótesis para declarar nulos los comicios.

Ante esta realidad, el presente ensayo está dedicado a estudiar los elementos que el más alto tribunal de nuestro país en materia electoral toma en cuenta al decidir anular o no, un proceso electoral. Gran parte del estudio parte de la teoría del autor norteamericano Ronald Dworkin, quien establece una distinción entre el uso de reglas y principios en un sistema jurídico para la toma de decisiones judiciales. A través de esta teoría pretendemos aclarar la importancia de reconocer los principios que los tribunales adoptan y sopesan en sus decisiones.

El voto clientelar o coaccionado convierte a los ciudadanos en objetos – susceptibles de compra y coacción- y acaba con su faceta de sujetos -de derechos y obligaciones-. Se trata de conductas que degradan la calidad de la ciudadanía en un país.

La democracia no implica solamente que las decisiones las tomen las mayorías o la posibilidad de transiciones pacíficas. Es un gobierno para personas libres. Si en México elegimos a nuestros gobernantes con motivo de presiones, dinero

---

<sup>1</sup> Ver la resolución recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-275/99.

<sup>2</sup> La cifra asciende hasta 50 procesos electorales anulados, si se toman en cuenta también los comicios en los que el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación se limitó a confirmar la nulidad declarada por los órganos jurisdiccionales locales. Datos actualizados hasta abril de 2011.

o condicionamiento de programas públicos, tenemos solamente una fachada de una democracia. Si votamos por quien nos indica una persona a cambio de bienes materiales o bajo amenazas, quien vota es la persona que nos coacciona y no cada ciudadano. Así la democracia deja de ser el gobierno del pueblo y se convierte en el gobierno de unos cuantos, abandonándose con ello su esencia misma:

“En el presente se entiende que la democracia representativa es la forma de organización política en la que **todos** los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de **sufragio universal**.”<sup>3</sup>

## I. Relevancia del problema

La magnitud de los temas que aquí trataremos y su repercusión en la vida social, puede comprenderse cuando estudiamos la historia de nuestro país. Hay quien supone que el fraude electoral en México comienza con el Partido Revolucionario Institucional y sus antecedentes (el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana). Pero lo que es cierto es que este fenómeno está presente desde el siglo XIX. Incluso parte del origen de la revolución mexicana puede encontrarse en la falta de un sistema democrático legítimo. Podríamos afirmar que un elemento que contribuyó a la rebelión en contra del régimen porfirista fue la inexistencia de instituciones sólidas capaces de anular procesos electorales fraudulentos. Es bien conocido que el Partido Nacional Antirreeleccionista, ante las fraudulentas elecciones de 1910, intentó impugnar los resultados a través de las vías legales destinadas para tal fin, aún cuando el régimen porfirista había encarcelado a su candidato. Fue hasta que dicha impugnación fue desechada que desde el exilio Madero promulga el Plan de San Luis Potosí, documento que resulta instructivo, especialmente para los fines de este trabajo:

---

3 Javier Patiño Camarena. Nuevo Derecho Electoral mexicano. 8ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006. p. 6. Subrayado añadido.

“... En México, como República Democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional, y esta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas a cabo de un modo fraudulento.

Por este motivo el pueblo mexicano ha protestado contra la ilegalidad de las últimas elecciones; y queriendo emplear sucesivamente todos los recursos que ofrecen las leyes de la República en la debida forma, pidió la nulidad de las elecciones ante la Cámara de Diputados, a pesar de que no reconocía a dicho cuerpo un origen legítimo y de que sabía de antemano que, no siendo sus miembros representantes del pueblo, solo acatarían la voluntad del general Díaz, a quien exclusivamente deben su investidura.

En tal estado las cosas, el pueblo, que es el único soberano, también protestó de un modo enérgico contra las elecciones en imponentes manifestaciones llevadas a cabo en diversos puntos de la República, y si éstas no se generalizaron en todo el territorio nacional fue debido a terrible presión ejercida por el gobierno, que siempre ahoga en sangre cualquier manifestación democrática, como pasó en Puebla, Veracruz, Tlaxcala, México, y otras partes.

Pero esta situación violenta e ilegal no puede subsistir más...

1o. Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas en Junio y Julio del corriente año.

2o. Se desconoce al actual Gobierno del general Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular, porque además de no haber sido electas por el pueblo, han

perdido los pocos títulos que podían tener de legalidad, cometiendo y apoyando, con los elementos que el pueblo puso a su disposición para la defensa de sus intereses, el fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México. “<sup>4</sup>

Este caso muestra las funestas consecuencias de un débil diseño institucional de calificación de las elecciones –los colegios electorales-. Las autoridades electorales administrativas, jurisdiccionales y los partidos políticos mexicanos, deberían tener presentes estos hechos y la posterior guerra intestina que sufrió la nación mexicana. Es evidente que la revolución mexicana no puede explicarse únicamente con un análisis jurídico sobre la nulidad de elecciones, pero resulta relevante saber que ese factor intervino de forma fundamental en la gestación de dicho movimiento.

También resulta importante determinar que un factor que dio origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue la celebración de procesos electorales fraudulentos, por lo que se consagró en su texto la consigna maderista en forma de elementos esenciales de la democracia mexicana que desde entonces aspiramos instaurar: libertad, autenticidad y efectividad del sufragio y renovación periódica de los poderes. Así se tradujo en la Constitución la consigna “Sufragio efectivo, no reelección.”

Para entender la magnitud y la relevancia de la inclusión de tales principios en la Constitución, conviene hacer algunas precisiones sobre el origen de esta clase de instrumentos jurídico- políticos. Las Constituciones como fuente de validez de toda institución y poder legal, son un fenómeno reciente. Las leyes romanas no necesitaban adecuarse a una ley superior para tener validez. El Código de Hamurabi no necesitaba una norma a la que referirse para estar vigente. Cabe preguntarse entonces ¿por qué el sistema jurídico piramidal y constitucionalista es tan reciente?

---

4 Plan de San Luis de Francisco I. Madero. San Luis Potosí, Octubre 5, 1910. Mecanoscrito Original, con correcciones de Francisco I. Madero. Documentos facsimilares, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, México, 1976, pp. 9-12.



Se debe fundamentalmente a que el soberano no necesitaba emitir una ley para autorregularse o para legitimarse. Su legitimidad provenía de hechos extrajurídicos: su fuerza, su carisma, sus antepasados, dios, etcétera. Dado que el gobernante era legítimo, sus leyes eran legítimas. La referencia por lo tanto no era a una Constitución (como fuente de legitimidad) sino a la persona misma del gobernante.<sup>5</sup>

De la misma forma, la legitimidad de una constitución proviene de un hecho extrajurídico: la validez en la toma de decisiones políticas fundamentales (la soberanía del actor que toma dichas decisiones). Pero el hecho de que surjan constituciones, significa que el gobierno ya no puede ser legítimo por sí mismo. Que ya no se cree en dioses que imponen líderes, o en míticos héroes que salvan naciones. El tratar de establecer una serie de decisiones políticas fundamentales, de limitar el gobierno a un cierto marco, es el reflejo de un actor que al descubrirse soberano (pueblo armado; señores feudales más poderosos que el rey) trata de petrificar su libertad y sus condiciones –o garantías mínimas- en la Constitución.

De acuerdo con Hans Kelsen en su celebre Teoría General del Derecho y del Estado, la Constitución como norma fundamental, materialmente debe incluir la regulación del proceso legislativo para que conforme a él adquieran validez todas las normas jurídicas así como la determinación de los órganos estatales.<sup>6</sup> En dicho sentido la Constitución es una norma que se dirige fundamentalmente a las autoridades gubernamentales, limitando así al Estado e incluso el contenido de normas futuras. Tendríamos que preguntarnos ¿quién es el que habla, crea y le impone obligaciones al gobierno del Estado a través de la Constitución? La única respuesta coherente es que es el pueblo el que se dirige a su gobierno estatuyendo ciertas condiciones para que el ejercicio del poder sea válido.<sup>7</sup>

---

5 Claro que existieron gobernantes que accedieron al poder de forma ilegítima –asesinando o a través de una acción militar- pero difícilmente pueden mantenerse gobernando de esta forma y si se les percibe absolutamente como ilegítimos. Ver Nicolás de Maquiavelo, El príncipe, Capítulo VIII.

<sup>6</sup> Cfr. Hans Kelsen. *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª edición, UNAM, 1958. p. 147 y 148

<sup>7</sup> Señalar que en los hechos las reformas al texto constitucional se toman por actores políticos y poderes

Jürgen Habermas expone al respecto que “...la idea de autolegislación *del ciudadano* exige que aquellos que están sometidos al derecho como destinatarios suyos, puedan entenderse a la vez como autores del derecho... Aun cuando cada sujeto jurídico, en el papel de una persona moral, se percatase y convenciese de que hubiera podido darse a sí mismo tal o cual ley jurídica, esa ratificación moral de tal o cual ley jurídica que les viene impuesta, ratificación realizada en cada caso *a posteriori* y privadamente, no eliminaría en modo alguno el paternalismo de un <<imperio de las leyes>> al que se verían sometidos todos juntos sujetos jurídicos políticamente heterónomos. Sólo la producción *políticamente autónoma* del derecho permite también a los destinatarios del derecho una comprensión correcta del orden jurídico en conjunto. Pues el derecho legítimo sólo es compatible con un modo de coerción jurídica que no destruya los motivos racionales de obediencia al derecho.”<sup>8</sup> Así pues, lo consagrado en la Constitución, no puede entenderse simplemente como una ley con la característica de ser superior a otras leyes. Son normas y principios con un origen histórico, que de no respetarse, generan un vacío de legitimidad en el Estado.

La doctrina mexicana también coincide con esta concepción de la Constitución. Al respecto J. Jesús Orozco Henríquez apunta:

“En consecuencia, el principio constitutivo de la democracia es la soberanía popular, lo que significa que el único soberano legítimo es el pueblo, esto es, que la fuente última y legítima de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo. El pueblo, en tanto titular originario de la soberanía, hace uso de tal poder cuando se constituye en Estado jurídicamente organizado, entendiendo por pueblo no un objeto empírico –conjunto de hombres de carne y hueso- sino una entidad o persona colectiva”.<sup>9</sup>

---

fácticos sin la intervención directa del pueblo (en México)

<sup>8</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Tr. Manuel Jiménez Redondo, Trotta, 4ª Edición, Madrid, 2005. Págs. 186 y 187

<sup>9</sup> J. Jesús Orozco Henríquez. Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho

Estos elementos deben ser ponderados al momento de resolver sobre la validez de una elección, pues se trata de principios que delinear y explican el espíritu de nuestra Carta Magna y que dan sustento, como hemos dicho, a todas las instituciones y normas de nuestro sistema político y jurídico.

Una vez planteada la trascendencia de nuestro tema, debemos realizar algunas precisiones metodológicas. Cuando Giovanni Sartori propone una lógica y un método para las ciencias sociales, establece la necesidad de constituir un lenguaje especializado que clarifique los conceptos y permita las tareas cognoscitivas. Insiste en ello pues identifica varios problemas en el lenguaje común que impiden que se utilice para hacer ciencia.<sup>10</sup>

Para hacer un uso correcto del lenguaje, debemos aclarar que si bien hay fenómenos que se suelen englobar en la frase *compra y coacción del voto*, a estos fenómenos en la legislación y la jurisprudencia mexicana, al menos generalmente, se les denomina *presión* sobre el electorado, diferenciándolo de acciones que ejercen *violencia* en los electores o los integrantes de las mesas directivas de casilla. Esta presión adquiere varias dimensiones que no se reducen a la compra de votos, por lo que a lo largo de este estudio trataremos de clarificar el tipo de presión a que son sujetos los electores en cada caso.

Los casos de presión y violencia sobre los votantes ameritan un análisis multidisciplinario, relativo a los diversos factores políticos, económicos, jurídicos y culturales que permiten que estas conductas se presenten. Esta realidad es característica (aunque no privativa) de comunidades vulnerables en razón de su marginalidad. Por lo tanto la solución debería encontrarse en el ámbito económico o social. Alguien más puede sostener que la coacción como fenómeno electoral encuentra su origen en los bajos niveles educativos y en el

---

Electoral Federal mexicano, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número 9, 1997. p. 91

<sup>10</sup> “Los defectos del lenguaje corriente se pueden recapitular de este modo: 1) el vocabulario al que recurre es extremadamente reducido e insuficiente; 2) las palabras quedan *indefinidas*, y con frecuencia llegan a ser indefinibles (al menos con la debida precisión); 3) las uniones entre las frases suelen establecerse de una manera *arbitraria* y hasta cierto punto *desordenada*, al tiempo que las conclusiones de las argumentaciones se instauran con anterioridad al *iter* demostrativo que debería sustentarlas”. Giovanni Sartori. *La política*. Fondo de Cultura Económica, México, Segunda edición, 2000, p. 20.

inequitativo acceso a la cultura que permite, todavía hoy, que millones de mexicanos sean analfabetas. Así la solución se encontraría en las escuelas, en el acceso a ellas y en todo lo que debería rodearlas.

Una primera delimitación del tema aquí abordado requiere enfatizar que este trabajo se concentra en los aspectos relativos al derecho electoral inmersos en las conductas que provocan la nulidad de elecciones, enfocándonos a casos de presión sobre el electorado. El análisis social o cultural e incluso un análisis sobre las aristas relativas al fenómeno, pero desde el derecho penal, sería materia suficiente para un trabajo distinto.

*a. De los colegios electorales a la calificación jurisdiccional de las elecciones*

La calificación de las elecciones fue un tema polémico durante las últimas décadas del siglo XX en México. Existían dos opciones básicas: los colegios electorales y la calificación a través de tribunales independientes. México pasó de un extremo a otro, pero en el proceso adoptó un par de sistemas híbridos.

Hasta 1987 la calificación de las elecciones se realizó en México a través de colegios electorales, sistema que fue adoptado ya desde la Constitución de 1824 y antes aún en la Constitución de Cádiz. La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo encargado de resolver los recursos de apelación y queja implicó la instauración de un sistema mixto, en el que intervenía un órgano con facultades jurisdiccionales, pese a su definición formal-legal de administrativo, aunque supeditado a los colegios electorales. La resolución del recurso de queja, en el que se trataban los asuntos relativos al cómputo de las elecciones no era definitiva. Los colegios electorales seguían teniendo la última palabra en ese tema y decidían si procedía anular una casilla o la votación en una elección. Hay que decir que esa experiencia fue ampliamente criticada, por la falta de facultades legales de que adoleció el tribunal, pero también por la carencia de una infraestructura adecuada para realizar el análisis de los múltiples recursos presentados. El sistema podría calificarse como un fracaso, tomando en cuenta el gran nivel de exigencia y lucha política que se vivió en la elección de 1988,

misma que no pudo ser desahogada por este sistema. Incluso hay que decir que los colegios electorales que calificaron las elecciones de 1988 ni siquiera pudieron acceder a los paquetes electorales y que abiertamente ignoraron varias de las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral.<sup>11</sup>

El siguiente paso fue el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Desde su creación se enfrentó a serios problemas, toda vez que el procedimiento para la designación de los magistrados facultó al presidente de la República para realizar la propuesta e incluso permitió la posibilidad de designación en última instancia. Ello implicó un retroceso en la autonomía del tribunal en comparación incluso con el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyos magistrados eran designados, sin intervención del presidente, directamente por la Cámara de Diputados. En cambio se avanzó en la estructura del tribunal con una sala central y cuatro salas regionales cuyo funcionamiento estaba restringido al año en que se celebraran elecciones. En cuanto a su relación con los colegios electorales, mismos que funcionaron todavía en las elecciones federales de 1991 las resoluciones del Tribunal Federal Electoral eran revocables por las dos terceras partes de los miembros presentes de los colegios. Los sistemas de calificación de elecciones de nuestro país hasta ese entonces, tuvieron más elementos de un sistema político de autocalificación que características de imparcialidad basada en las leyes. Por ello resulta triste que todavía hoy se confunda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con su antecedente, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Es tanto como confundir al Instituto Federal Electoral con la Comisión Federal Electoral, que era presidida por el Secretario de Gobernación. Para las elecciones de 1994 se había terminado ya con el sistema de colegios electorales<sup>12</sup> y con la reforma de 1996, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con altos niveles de autonomía, mejorados mecanismos de designación de magistrados, una adecuada

---

<sup>11</sup> Ver Ricardo Ruiz Suárez. Resolución de controversias y calificación en las elecciones de 1991, en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales. *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*. Porrúa, 1994.

<sup>12</sup> Se puede consultar los cambios detallados y la integración del Tribunal de ese entonces en: Memoria de 1994, dos tomos, Tribunal Federal Electoral. 1995.

estructura orgánica y más amplias facultades. Las resoluciones de este órgano son la materia prima para el estudio que se propone en el presente ensayo.

## II. ¿El sistema de nulidades debe atender a reglas o principios?

Ante la pregunta ¿qué es el derecho? la mayoría de los abogados en nuestro país estarían tentados a responder que se trata del conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del hombre en sociedad.<sup>13</sup> En *Taking Rights Seriously*, Ronald Dworkin plantea que el Derecho es más que un conjunto de reglas, por lo que realiza una fuerte crítica a las tesis positivistas.

Dworkin sostiene que además de reglas, existen principios (y políticas, que podrían entenderse como una especie de principios) que han de ser ponderados para su aplicación frente a otros principios y que son precisamente éstos los que permiten solucionar los casos difíciles a los que se enfrenta los juzgadores durante la aplicación del Derecho.

“La diferencia entre principios y reglas es una distinción lógica. Ambos tipos de estándares apuntan a decisiones particulares acerca de obligaciones legales en circunstancias particulares, pero difieren en el carácter de la dirección que dan. Las reglas son aplicables en una forma de todo o nada. Si los hechos que una regla estipula se dan, entonces o la regla es válida, en cuyo caso la respuesta que otorga debe ser aceptada, o no lo es, en cuyo caso en nada contribuye a la decisión...”<sup>14</sup>

En cambio, para Dworkin, los principios “no producen consecuencias legales que se sigan automáticamente cuando las condiciones estipuladas se presentan. Decimos que nuestro Derecho respeta el

---

<sup>13</sup> Un ejemplo de una definición semejante es la siguiente: “...la Ciencia Jurídica, o sea, de la disciplina cultural que estudia el Derecho -valga la tautología- como conjunto de normas de conducta cuyos atributos esenciales concurrentes son la bilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.” Ignacio Burgoa Orihuela. *Derecho Constitucional Mexicano*, Décimo tercera edición, Porrúa, México, 2000, p. 17.

<sup>14</sup> Ronald Dworkin. *Taking rights seriously*. Harvard University Press, Massachusetts, p. 24. Traducción propia.

principio de que ninguna persona puede beneficiarse de su propia culpa, pero no queremos decir que la ley nunca permita a una persona beneficiarse de su propia culpa o errores por él cometidos. El caso más notorio es la prescripción positiva...”<sup>15</sup>

La relevancia de las ideas de Dworkin para el derecho electoral, ya había sido señalada por Jesús Orozco Henríquez, quien propuso una clasificación referida al derecho electoral mexicano. Sin embargo sus estudios no se refieren específicamente a la función de los principios en la argumentación y el sistema de nulidades, sino que se aborda el tema en una perspectiva más genérica o teórica.<sup>16</sup> En este sentido podríamos sostener que en nuestro trabajo se propone realizar un ejercicio de continuidad que lleve a casos específicos la teoría ya trabajada por Orozco, aunque apartándonos de algunas de sus conclusiones.

Dworkin explica que los principios son simplemente razones que argumentan en una dirección, pero no exigen una decisión particular. Esto es así, porque puede haber otros principios o políticas estatales que apunten en la otra dirección. La aplicación preferente de un principio en un determinado caso, no implica que los principios que lo contradecían sean excluidos del sistema jurídico, pues los principios o políticas que se hicieron a un lado, pueden prevalecer, a futuro, en una situación diferente. Así los principios tendrían la dimensión de peso, que permite tomarlos en consideración al mismo tiempo, pese a ser contradictorios. En cambio cuando dos reglas chocan, una de ellas no puede ser válida. Tanto es así que para resolver esas situaciones existen mecanismos especiales para solucionar los conflictos -ley posterior deroga a la anterior, etcétera-.

---

<sup>15</sup> Ibid. p. 25. Traducción propia.

<sup>16</sup> J. Jesús Orozco Henríquez. Principios y reglas en el derecho electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo, en *Justicia Electoral*, número 16, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001. En ese trabajo Orozco realiza una defensa de la escuela positivista y demuestra que dicha doctrina es compatible con la utilización de los principios como un elemento para argumentar el Derecho, así como un análisis detallado de las diversas acepciones que se pueden dar al término principio. Concluye adoptando la postura de Hart, en el sentido de que la distinción entre reglas y principios es más bien una distinción débil pues concluye que “No hay una distinción cualitativa entre reglas y principios. Las reglas, a diferencia de lo que Dworkin piensa, no funcionan a la manera de todo o nada, sino que pueden competir con los principios.” P. 24.

En México y especialmente en el derecho electoral, ha quedado patente que existen reglas, pero también *principios* que cruzan todos los ámbitos de la materia. Así se desprende tanto de la jurisprudencia de los tribunales electorales, como de las leyes y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al menos en la materia electoral parecería evidente que compartimos las tesis de Dworkin, por lo que reconocemos que la decisión de anular una elección no pasa simplemente por la definición de reglas aplicables. Cuando nos enfrentamos a casos difíciles no es adecuado reducir el problema a la aplicación de la regla de la mayoría o la aplicación de las reglas para anular votos. Resulta fundamental analizar los *principios* que sustentan el derecho electoral, mismos que pueden explicarse como:

“los principios rectores de la función electoral son las líneas directrices o normas guías de la actuación del Estado, con la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos, en la organización y realización de las elecciones federales”.<sup>17</sup>

Si bien la definición utilizada puede cuestionarse, toda vez que los principios de la materia electoral deben regir tanto en las elecciones federales como en las locales, resulta de lo más relevante al considerar que se trata de ideales que deben protegerse al estudiar la actuación de las autoridades, pero también de los partidos políticos y de todas las personas: rigen para todo el proceso electoral y para todos aquellos que intervienen directa o indirectamente en ellos.

El valor del voto y la necesidad de convertirlo en la herramienta para tomar decisiones efectivas, constituye sin duda un principio fundamental del derecho electoral. Pero el principio es más complejo que eso. Es necesario que el voto sea universal pues nuestras modernas sociedades no aceptan como democráticas elecciones en las que solamente intervenga una clase o género.

---

<sup>17</sup> Flavio Galván Rivera. *El principio de legalidad en la materia electoral*, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados, IFE, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1993. P. 680



Se trata de un principio contra la discriminación. El voto ha de ser libre, entendiéndose por ello posiblemente dos cosas: que no debe ejercerse presión sobre el votante (libertad negativa) y que el ciudadano debe tener garantizado el conocimiento sobre las propuestas o ideologías partidarias, para poder ejercer un voto razonado (libertad positiva). El voto requiere ser directo en nuestra democracia, por lo que elecciones como las norteamericanas en las que se elige a un delegado o elector, para que a su vez elija en definitiva, serían inaceptables en nuestro país. El voto secreto garantiza en gran medida la libertad negativa de la que hemos hablado. También es exigencia democrática que el voto sea igual lo que podría traducirse en el voto por cabeza, nacido de la revolución francesa, que impide que el voto de algunas personas tenga mayor peso sobre la definición final que el de otros. También se agrega que el voto corresponde a una persona física (voto personal) y que ha de ser intransferible, pues ninguna persona puede ejercer ese derecho (podríamos llamarle personalísimo) en nuestra representación, dado que en ese caso estaríamos depositando nuestra libertad en manos de otra persona. Además podemos incluir la periodicidad, para asegurar que un grupo no se eternice en el poder. Todo lo anterior se requiere para que finalmente el voto sea efectivo en una democracia.

Volviendo a Dworkin, debemos aceptar que en México, la nulidad de elecciones incluye **invariablemente** un debate sobre principios. Como veremos más adelante, los tribunales electorales parecen adoptar en algunos casos posturas o soluciones que suponen que anular una elección depende de si es aplicable una regla o no. Una frase del tipo: *toda vez que la diferencia entre el primer y segundo lugar es mayor a la cantidad de votos susceptibles de ser anulados en la casilla, la violación no es determinante para el resultado de la elección, por lo que procede confirmar el resultado* resulta criticable en dos aspectos. Más adelante señalaremos con amplitud que la determinancia cuantitativa de una violación no debe analizarse únicamente desde el punto de vista de las casillas, sino también desde el del total de los votos en un tipo de elección. Pero en este apartado criticamos el razonamiento que supone que un hecho cuantitativo es elemento suficiente para solventar la cuestión de la validez de un proceso electoral. Atender únicamente a un número para validar una elección debe

comenzar a verse como un error en nuestro sistema jurídico. ¿Por qué sostenemos que invariablemente debe atenderse a principios para sustentar una sentencia de este tipo? Al respecto, Dworkin sostiene:

“Palabras como “razonable”, “negligente”, “injusto” y “significativo” comúnmente realizan esta función. Cada uno de estos términos hace que la aplicación de la regla que los contiene dependa en algún grado de principios o políticas que subyacen en la regla, y en esta forma hace a la regla misma más como un principio. Pero no convierte exactamente la regla en un principio, porque incluso el menos limitante de estos términos restringe la *clase* de otros principios y políticas de las que la regla depende.”<sup>18</sup>

Toda vez que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que el requisito de que las violaciones a las leyes electorales, deben ser “determinantes” aún cuando la ley respectiva no lo señale,<sup>19</sup> debemos entender que en todas las causales de nulidad de elecciones en nuestro país existe implícito un término (“determinante”) que hace que las

---

<sup>18</sup> Ibid. p. 28. Traducción propia.

<sup>19</sup> NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). La declaración de nulidad de los sufragios recibidos en una casilla se justifica solamente, si el vicio o irregularidad a que se refiere la causa invocada es determinante para el resultado de la votación. Esta circunstancia constituye un elemento que siempre está presente en las hipótesis de nulidad, de manera expresa o implícita. En efecto, de acuerdo con la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 297 y 298 del Código Electoral del Estado de México, la finalidad del sistema de nulidades en materia electoral consiste en eliminar las circunstancias que afecten a la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado; por consiguiente, cuando este valor no es afectado sustancialmente y, en consecuencia, el vicio o irregularidad no altera el resultado de la votación, deben preservarse los votos válidos, en observancia al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Constituye una cuestión diferente, el hecho de que en algunas hipótesis de nulidad se mencione expresamente, que el vicio o irregularidad sea determinante para el resultado de la votación, en tanto que en otras hipótesis no se haga señalamiento explícito a tal elemento. Esta diferencia no implica que, en el último caso, no se deba tomar en cuenta ese elemento, puesto que su referencia expresa o implícita repercute únicamente en la carga de la prueba. Así, cuando el supuesto legal cita expresamente el elemento en cuestión, quien invoque la causa de nulidad debe demostrar, además del vicio o irregularidad previstos en dicho supuesto, que ese vicio o irregularidad es determinante para el resultado de la votación. En cambio, cuando la ley omite mencionar el requisito, la omisión significa, que dada la magnitud del vicio o irregularidad, o la dificultad de su prueba, existe la presunción iuris tantum de la “determinancia” en el resultado de la votación. Sin embargo, si en el expediente se encuentran elementos demostrativos de que el vicio o irregularidad alegados no son determinantes para el resultado de la votación, no se justifica el acogimiento de la pretensión de nulidad. Sala Superior, tesis S3ELJ 13/2000. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 202-203.

reglas que conforman el sistema de nulidad de elecciones, dependan de principios. Otro elemento que implica la intervención de razonamientos y discusión de principios que prevalecen sobre otros, es el de “gravedad”, exigido a todas las conductas que componen el sistema de nulidades.<sup>20</sup> Por eso es fundamental que las sentencias que resuelven estos casos, argumenten también al nivel de los principios que adquieren mayor peso en el caso.

Otros autores han arribado a conclusiones semejantes. Por ejemplo José María Serna de la Garza señala:

“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.”<sup>21</sup>

### **III. Irregularidades determinantes: la construcción de un concepto**

Uno de los criterios de mayor relevancia en el Derecho Electoral Mexicano, ha sido el criterio sostenido reiteradamente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que la nulidad de una casilla o de una elección, debe decretarse únicamente en el caso de que las irregularidades resulten *determinantes* para el resultado de la elección.

---

<sup>20</sup> SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. Sala Superior, tesis S3ELJ 20/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 303.

<sup>21</sup> José María Serna de la Garza (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 100, Sección de Artículos, 2001. Pág. 320.

Este requisito no es exigido literalmente en todas las hipótesis legales para anular elecciones, pero la Sala Superior lo estima implícito, pues sopesa dos principios: el de conservación de los actos públicos válidamente celebrados por un lado y el de certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto por el otro. La Sala Superior ha afirmado que solamente en caso de encontrar una afectación sustancial al voto debe optarse por proteger el principio de certeza. De otra forma prevalecería el principio de conservación.<sup>22</sup>

Se pone en evidencia que en la mayoría de los casos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sí cuenta con la claridad de que está razonando y discutiendo al nivel de principios, a pesar de lo cual, este criterio debería ser revisado, toda vez que los principios de certeza en los procesos electorales y de libertad del sufragio, se encuentran constitucionalmente protegidos mientras que el principio general sobre la *conservación de los actos*, no se encuentra especialmente referido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la materia electoral. Sobre la aplicación de principios a una cierta rama del Derecho, es notable la precisión con que Karl

---

<sup>22</sup> NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares) La declaración de nulidad de los sufragios recibidos en una casilla se justifica solamente, si el vicio o irregularidad a que se refiere la causa invocada es determinante para el resultado de la votación. Esta circunstancia constituye un elemento que siempre está presente en las hipótesis de nulidad, de manera expresa o implícita. En efecto, de acuerdo con la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 297 y 298 del Código Electoral del Estado de México, la finalidad del sistema de nulidades en materia electoral consiste en eliminar las circunstancias que afecten a la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado; por consiguiente, cuando este valor no es afectado sustancialmente y, en consecuencia, el vicio o irregularidad no altera el resultado de la votación, deben preservarse los votos válidos, **en observancia al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados**. Constituye una cuestión diferente, el hecho de que en algunas hipótesis de nulidad se mencione expresamente, que el vicio o irregularidad sea determinante para el resultado de la votación, en tanto que en otras hipótesis no se haga señalamiento explícito a tal elemento. Esta diferencia no implica que, en el último caso, no se deba tomar en cuenta ese elemento, puesto que su referencia expresa o implícita repercute únicamente en la carga de la prueba. Así, cuando el supuesto legal cita expresamente el elemento en cuestión, quien invoque la causa de nulidad debe demostrar, además del vicio o irregularidad previstos en dicho supuesto, que ese vicio o irregularidad es determinante para el resultado de la votación. En cambio, cuando la ley omite mencionar el requisito, la omisión significa, que dada la magnitud del vicio o irregularidad, o la dificultad de su prueba, existe la presunción iuris tantum de la determinancia en el resultado de la votación. Sin embargo, si en el expediente se encuentran elementos demostrativos de que el vicio o irregularidad alegados no son determinantes para el resultado de la votación, no se justifica el acogimiento de la pretensión de nulidad.

Tesis S3ELJ 13/2000.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 202-203. El subrayado es propio.

Larenz señala:

“Entre los principios ético-jurídicos, a los que ha de orientarse la interpretación, corresponde una importancia considerable a los principios elevados a rango constitucional. Éstos son, sobre todo, los principios y decisiones de valor que han hallado expresión en la parte de derechos fundamentales de la Constitución, es decir, la preeminencia de la “dignidad de la persona” (art. 1 de la Ley Fundamental); la total protección del marco personal de libertad, con sus concretizaciones en los arts. 2, 4, 5, 8, 9, 11, 12 de la Ley Fundamental; el principio de igualdad con sus en el art. 3 ap. 2 y 3, de la Ley Fundamental; además, la idea de Estado de Derecho, con sus concretizaciones en los arts. 19, ap. 4, 20, ap. 3, de la Ley Fundamental, y, en el título sobre la Administración de justicia, la Democracia parlamentaria y la idea de Estado social. Está reconocido que estos principios han de tenerse en cuenta incluso en la interpretación del simple Derecho legal y en la concretización de cláusulas generales.”<sup>23</sup>

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el término *determinante* puede entenderse en dos sentidos básicos. En la resolución al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-290/2000 la Sala Superior señaló en el considerando cuarto que al efecto:

“... han servido de base dos criterios, que resultan aplicables según la naturaleza de las irregularidades: el cuantitativo, que se adopta cuando existen elementos que objetivamente permitan determinar que los posibles votos anulados por haberse emitido indebidamente, puedan influir para que el partido político o el candidato al que se le reconoció mayor votación en el cómputo respectivo, pierda la calidad de triunfador para que la adquiera alguno de sus contendientes.

---

<sup>23</sup> Karl Larenz. *Metodología de la ciencia del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1994. pp. 337 y 338

El diverso criterio es el cualitativo, en el que fundamentalmente se acude a la magnitud de las irregularidades, para determinar si por su gravedad existe una afectación sustancial de los resultados; sin que influya al respecto, que cuantitativamente no pueda darse un cambio de ganador, debido a que en este aspecto, lo relevante estriba en que esté plenamente determinado que la transgresión (sic) de los principios electorales fue de suma trascendencia para desacreditar en forma absoluta el resultado de la elección.”

En el mismo sentido la tesis relevante bajo el rubro NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD, establece que la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. Misma que puede referirse a un factor cualitativo o a un factor cuantitativo. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático. El aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial, a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ver Sala Superior, tesis S3EL 031/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 725-726.

Sin embargo, existen ciertas posturas en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, propias de un órgano colegiado, que apuntan a considerar que el carácter de determinante de una irregularidad debe demostrarse con hechos objetivos o cuantitativos. A esa tendencia responde la tesis PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES. HIPÓTESIS EN LA QUE SE CONSIDERA QUE ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA (Legislación de Hidalgo y similares).—En el artículo 53, fracción VIII, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Hidalgo, se establece la causa de nulidad de votación recibida en casilla, relativa a ejercer presión sobre los electores, en la que uno de sus elementos es el que esa irregularidad sea determinante para el resultado de la votación, debe considerarse que para que se surta el elemento referido es necesario acreditar el número de electores sobre los que se ejerció la conducta considerada como presión, o bien, demostrar que la irregularidad fue realizada durante una parte considerable de la jornada electoral.<sup>25</sup> Como es fácil observar, en este caso, precisamente el central de nuestro estudio, el criterio de determinancia cualitativa parece quedar de lado. La presión sobre el electorado sería determinante atendiendo al tiempo durante la que se ejerció o al número de electores afectados. De acuerdo a este criterio daría lo mismo si, por plantear un caso extremo, la presión sobre los electores es ejercida por miembros del ejército mexicano a punta de pistola, en varias casillas, siempre y cuando el número de ciudadanos “presionados” sea menor a la diferencia entre el primero y segundo lugar. Por supuesto esta tesis está incompleta y no incluye hipótesis que sí se contemplan en otras resoluciones y criterios.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-283/99.—Partido del Trabajo.—13 de enero de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: David P. Cardoso Hermosillo.

Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, página 175, Sala Superior, tesis S3EL 113/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 790.

<sup>26</sup> Como ejemplo ver: NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO.—Aun cuando este órgano jurisdiccional ha utilizado en diversos casos algunos criterios de carácter aritmético para establecer o deducir cuándo cierta irregularidad es determinante o no para el resultado de la votación recibida en una casilla o de una elección, es necesario advertir que esos no son los únicos viables, sino que puede válidamente acudir también a otros criterios, como lo ha hecho en diversas ocasiones, si se han conculcado o no de manera significativa, por los propios funcionarios electorales, uno o más de los principios constitucionales

Arturo Bárcena Zubieta encuentra tres etapas en el desarrollo del concepto de “determinancia” en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: el concepto aritmético, el normativo y el causal.

“Desde sus primeras sentencias, el Tribunal Electoral ha empleado consistentemente este criterio aritmético para considerar determinantes cierto tipo de irregularidades, especialmente en los casos de error o dolo en el cómputo de votación.

...

Ahora bien, es evidente que la utilidad de este concepto tiene ciertos límites. Es decir, no parece posible aplicar la determinancia entendida como una cuestión aritmética a cualquier causal de nulidad, pues existen supuestos donde no es factible cuantificar con precisión los votos afectados por una irregularidad. Como se dijo en otro lugar, el entendimiento aritmético de la determinancia se construyó sobre todo a partir de los supuestos de error o dolo en el cómputo de la votación, sin embargo, no parece posible aplicar ese criterio a otro tipo de causales, tanto genéricas como específicas. Debido a esta dificultad, se empezó a gestar en la jurisprudencia electoral un concepto de determinancia alternativo y complementario al aritmético.”<sup>27</sup>

En cuanto al concepto de determinancia normativa Bárcena expone:

“En mi opinión, lo anterior muestra que el concepto de

---

rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, o bien, atendiendo a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió, particularmente cuando ésta se realizó por un servidor público con el objeto de favorecer al partido político que, en buena medida, por tales irregularidades, resultó vencedor en una específica casilla.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-124/98.—Partido Revolucionario Institucional.—17 de noviembre de 1998.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-168/2000.—Partido Revolucionario Institucional.—16 de agosto de 2000.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-086/2002.—Partido Acción Nacional.—8 de abril de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, página 45, Sala Superior, tesis S3ELJ 39/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 201-202.

<sup>27</sup> Arturo Bárcena Zubieta, “La prueba de irregularidades determinantes en el derecho electoral”. Porrúa. México, D.F., Págs 11 y 12



determinancia empleado por el Tribunal Electoral en esta clase de supuestos es el normativo, toda vez que lo que hay que probar es que no se violaron cierta clase de normas: los *principios* electorales que justifican las *reglas* que prevén las causales de nulidad.”<sup>28</sup>

La determinancia normativa se aplicó claramente en la anterior integración para anular la elección de Tabasco y se expresó en la creación de la causal abstracta de nulidad, que estudiaremos a detalle más adelante.

Finalmente, la tercera etapa del desarrollo jurisprudencial del Tribunal Electoral se considera la más cuestionable: la determinancia entendida como un nexo causal.

“Aunque no se dice expresamente que la irregularidad tiene que ser la causa del resultado de la elección, es posible afirmar que se trata de un entendimiento causal de la determinancia. Ello es así porque para establecer si la irregularidad es determinante, el Tribunal Electoral entiende que debe recurrirse a un expediente argumentativo que se utiliza para examinar si un hecho ha sido causado por otro en sectores del derecho donde la causalidad es uno de los elementos cuya comprobación normalmente es necesaria para desencadenar consecuencias jurídicas (como el derecho de daños o el derecho penal). Me refiero a lo que en el derecho anglosajón se conoce como *but-for test* y en la tradición continental como teoría de la *conditio sine qua non* o de la equivalencia de las condiciones. Sin entrar por el momento en muchos detalles, puede decirse que tanto el *but-for test* como la teoría de la *conditio sine qua non* tienen como finalidad verificar si un hecho (que suponemos que es la causa de otro) ha sido *condición necesaria* para que ocurra otro hecho o se produzca un determinado estado de cosas (que asumimos es su consecuencia). Esto quiere decir que sólo se consideran causas de un hecho aquellas situaciones que podemos identificar como condición necesaria para su acaecimiento. En este sentido, el *test* consiste en la formulación de un *condicional contrafáctico pasado*, es decir, un juicio hipotético donde se conjetura qué hubiera pasado si el hecho que creemos que es la causa no hubiera sucedido. Si la conclusión

---

<sup>28</sup> Ibid. Pág 22.

a la que se arriba es que la consecuencia no habría ocurrido, entonces se puede decir que el hecho en cuestión es la causa. Así, lo que el Tribunal Electoral sostiene en esta sentencia es que para saber si la irregularidad fue determinante se tiene que averiguar si fue la causa del resultado de la elección.

Pero la referida sentencia no es el único antecedente de un entendimiento de la determinancia en términos causales. De hecho, la idea que subyace al concepto aritmético de determinancia tal como se ha presentado aquí es precisamente que la irregularidad en cuestión (especialmente en los casos de error o dolo en el cómputo y escrutinio de votos) es *la causa* de un determinado resultado electoral: sin ella el resultado sería otro.”<sup>29</sup>

La utilización del concepto de determinancia en el que subyace una relación de causalidad es indudablemente un gran retroceso para la consolidación democrática del país.

Como se verá más adelante, el Tribunal Electoral ha construido una serie de argumentaciones para hacer prácticamente imposible la prueba de determinancia de las múltiples violaciones a las leyes electorales cometidas por los contendientes y las autoridades. Así, aunque se demuestren las irregularidades, nunca es posible demostrar que son determinantes para el resultado y por ello no son suficientes para decretar la nulidad de una elección. Para ello se ha fundamentado básicamente en la comprensión de que las irregularidades deben haber sido determinantes para el resultado, entendiendo dicha determinancia como una cuestión de causa y efecto.

Para exponer un ejemplo fuera del ámbito electoral, podemos señalar el siguiente: si se logra demostrar ante un juez que se firmó un contrato de compraventa, mientras una de las partes se encontraba amenazada de muerte y con una pistola en la cabeza, el juzgador civil seguramente decretaría la nulidad del contrato. Sin embargo para el Tribunal Electoral esto no sería suficiente. El Tribunal Electoral exigiría demostrar que en un primer momento la parte amenazada no tenía intención de firmar el contrato y que fue solamente después de que existió la amenaza que se accedió a firmar el negocio jurídico. De alguna forma las personas tendrían que demostrar cuáles eran sus intenciones, previamente a que ocurrieran actos que ellos mismos no

---

<sup>29</sup> Ibid. Págs. 32 y 33

controlaban.

Si la jurisprudencia del Tribunal Electoral es tan irracional aplicada a simples actos jurídicos contractuales, imagine el lector la serie de absurdos a las que permite llegar cuando se aplica a actos en los que intervienen millones de personas, voluntades y acciones.

Bárcena señala al respecto:

Creo que esto sucede con la decisión que supone emitir un voto a favor de un candidato en una elección. Votar a un candidato no tiene *una* explicación evidente, pues depende de muchos factores. Así, la única manera en la que podemos saber si una irregularidad electoral fue la razón por la cual se votó a favor de alguien es a través de la reconstrucción de la propia deliberación del elector acerca de cómo decidió su voto. Se trata, como decía antes, de una prueba imposible. En efecto, si lo que he sostenido hasta ahora es acertado, creo que no es posible acreditar, como exige el Tribunal Electoral, que “de no haber ocurrido las violaciones o irregularidades de que se trate, el resultado de la elección (o votación) hubiera favorecido a un partido político distinto del que resultó triunfador en la elección (o, en su caso, en la casilla)”. Lo que sostengo no es, desde luego, que no podamos alcanzar una absoluta certeza acerca del acaecimiento del hecho en cuestión (la relación de causalidad entre las irregularidades y el resultado electoral), pues es evidente que tal certeza no se puede obtener en ningún caso. En cambio, mi argumento es que materialmente es imposible probar bajo parámetros racionales que una irregularidad haya determinado el sentido del voto de un número suficiente de electores como para decidir el sentido del voto de un número suficiente de electores como para decidir el resultado de una elección.

Si esta objeción es fundada, si lo que se exige es una prueba materialmente imposible, ello implicaría no sólo una flagrante violación al derecho a un debido proceso (contemplado en el artículo 14 constitucional) por parte del Tribunal Electoral, al colocar en estado de indefensión a la parte que tiene la carga de probar el carácter determinante de las irregularidades electorales, sino

también la imposibilidad de justificar racionalmente la decisión que declara probada o no probada la determinancia, es decir, que cierta irregularidad fue la causa del resultado de la elección.

Con todo, no puede decirse que la ley electoral que contempla el requisito de la determinancia sea inconstitucional.

Lo que resulta contrario a la constitución es *la interpretación de la determinancia en términos causales* tal como ha sido desarrollada por el Tribunal Electoral en su jurisprudencia reciente. Más concretamente, dicha interpretación vulnera el derecho a la defensa y al debido proceso, así como una de sus especificaciones: el derecho a la prueba.<sup>30</sup>

#### *Una aclaración sobre el criterio cuantitativo de determinancia*

Para finalizar este apartado, es importante subrayar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sus tesis aisladas y jurisprudenciales se refiere generalmente a que las irregularidades determinantes desde el punto de vista cuantitativo, se acreditan si la diferencia entre el primero y segundo lugares es menor a la cantidad de votos irregulares en la elección de que se trate, pero en sus sentencias el análisis de la determinancia cuantitativa suele restringirse a la diferencia que existe entre los dos primeros lugares, *en cada casilla*. Esto constituye un evidente error que se suele combinar con otras imprecisiones y pueden evitarse fácilmente analizando además de los resultados en cada casilla, si las irregularidades aducidas pueden cambiar la posición del primero y segundo lugar *en la elección en su conjunto*. En adición, hay que considerar que si un partido alega presión sobre el electorado, para verificar el criterio de determinancia cuantitativa no debe simplemente restarse los votos coaccionados al ganador, sino que es lógico pensar que esos votantes, de no haber sido presionados, bien podrían haber sufragado a favor del segundo lugar (al menos en un porcentaje considerable), por lo que deberían sumarse al segundo lugar y observar si en ese caso cambia el ganador. Esta operación no se realizó por ejemplo, en la resolución SUP-JRC-526/2004, en la casilla 2070 básica, en la que se señaló el uso de programas

---

<sup>30</sup> Ibid. Págs. 99, 100 y 101.

sociales para coaccionar el voto de 28 personas. Ahí la diferencia entre el primer lugar fue de 31 votos, por lo que se concluyó que el agravio resultaba inatendible, pero no se contempló la hipótesis de que algunos (o todos) los electores coaccionados hubieran podido emitir su voto por el segundo lugar.

#### **IV. Criterios jurisprudenciales contradictorios ante diversas hipótesis de compra y coacción del voto**

Antes de realizar el análisis de diversos casos en los que el Tribunal Electoral ha realizado una aplicación diferenciada y a veces contradictoria de su jurisprudencia, resulta oportuno reflexionar sobre la gravedad de las conductas que pretenden coaccionar el voto y notar que tienen diversa importancia, de acuerdo a la realidad social en la que se presentan. Considero que en nuestro país la compra y coacción del voto es verdaderamente grave, porque el hecho de que más de la mitad del país se encuentre en condiciones de pobreza nos hace una nación profundamente susceptible a la manipulación a través de dádivas y dinero.

También es evidente que en un país en el que el 83.9% de la población se declara católica<sup>31</sup> y en el que apenas el siglo pasado vivimos una gravísima guerra civil por motivos religiosos, esa iglesia tenga múltiples herramientas para coaccionar el voto de los ciudadanos a favor o en contra de algún partido. Sin embargo esta realidad no prevalece en todo el mundo y sus propias realidades podrían llevarlos a preocuparse por otros temas en relación con la libertad del sufragio.

José Antonio Crespo ha establecido que “el voto clientelar es el que se intercambia por algún regalo, concesión, promesa o monto de dinero. En principio, este voto es ilegítimo desde el punto de vista democrático, pues compra voluntades que deberían expresarse libremente y a partir de criterios distintos al estrictamente comercial. Pero no en todos los países la compra del

---

<sup>31</sup> Resultados definitivos, Censo de población y vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

voto es ilegal, por lo que en diversas democracias suelen registrarse casos de ella. Por ejemplo, en Japón los candidatos o representantes titulares canalizan grandes sumas de dinero para favorecer de una u otra forma a los electores de su distrito correspondiente, en el que incluso forman grandes clubes cuyos miembros reciben diversos beneficios (como viajes, instalaciones deportivas, diversas obras públicas y a veces incluso dinero en efectivo) directa o indirectamente del equipo del candidato en cuestión.”<sup>32</sup> Al referirse al voto coercitivo el mismo autor señala que se arranca por la fuerza o la amenaza y que se trata de una práctica que suele aparecer en regímenes no democráticos que celebran elecciones formalmente competitivas.

Se desprende que, en opinión de Crespo, existe una diferencia entre celebrar elecciones formalmente competitivas y establecer un régimen democrático. Aquí valdría la pena preguntarnos si en México aspiramos únicamente a construir un sistema electoral en que se celebren elecciones, o buscamos consolidar una democracia que respete ciertos valores (como la libertad y la necesidad de conciencia en el momento de toma de decisiones). El propio autor concluye que “las motivaciones y razones para emitir un voto en una u otra dirección son muy variables, e incluso antagónicas. Pero en tanto no se trate de votos adquiridos por fuera de la ley (como es el caso del voto coercitivo), no necesariamente son incompatibles con el funcionamiento y objetivos de la democracia política.”<sup>33</sup>

Esta tesis del autor resulta importante para nuestro estudio. Tenemos que destacar que existen votos que son incompatibles con el funcionamiento y objetivos de la democracia y que esos votos son precisamente los votos obtenidos mediante coerción, amenaza o presión. La compra del voto podría formar parte de ese tipo de actos contrarios a los principios democráticos, dependiendo del contexto social en que se desarrolle.

---

<sup>32</sup> José Antonio Crespo. *Elecciones y democracia*, Cuarta edición, Instituto Federal Electoral, 2001. P. 58

<sup>33</sup> *Ibid.*

*a. Presión sobre los electores al interior de las casillas electorales*

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece en sus artículos 75 al 78 las causales de nulidad de una elección federal. El artículo 75 numeral 1, inciso i, establece como causal para anular la votación recibida en una casilla el ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 4:

2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Uno de los criterios reiterados que ha sido bien clarificado ya, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el relativo a la presencia de servidores públicos como representantes de casilla de un partido político. La tesis de jurisprudencia tesis S3ELJ 03/2004 es del tenor siguiente:

"AUTORIDADES DE MANDO SUPERIOR. SU PRESENCIA EN LA CASILLA COMO FUNCIONARIO O REPRESENTANTE GENERA PRESUNCIÓN DE PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (Legislación del estado de Colima y similares).—El legislador ordinario local, con la prohibición establecida en los artículos 48, fracción IV, y 182, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima, propende a proteger y garantizar la libertad plena de los electores en el momento de sufragar en la casilla correspondiente a su sección electoral, ante la sola posibilidad de que las autoridades enumeradas puedan inhibir esa libertad hasta con su mera presencia, y con más razón con su permanencia, en el centro de votación, como vigilantes de las actividades de la mesa directiva y de los electores, en consideración al poder material y jurídico que detentan frente a todos los vecinos de la localidad, con los cuales entablan múltiples

relaciones necesarias para el desarrollo de la vida cotidiana de cada uno, como la prestación de los servicios públicos que administran dichas autoridades, las relaciones de orden fiscal, el otorgamiento y subsistencia de licencias, permisos o concesiones para el funcionamiento de giros comerciales o fabriles, la imposición de sanciones de distintas clases, etcétera; pues los ciudadanos pueden temer en tales relaciones que su posición se vea afectada fácticamente, en diferentes formas, en función de los resultados de la votación en la casilla de que se trate. En efecto, si se teme una posible represalia de parte de la autoridad, es factible que el elector se sienta coaccionado o inhibido y que esta circunstancia lo orille a cambiar el sentido de su voto, si se sienten amenazados velada o supuestamente, pues aunque esto no debería ocurrir, en la realidad se puede dar en el ánimo interno del ciudadano, sin que el deber ser lo pueda impedir o remediar, por virtud a la posición de cierta subordinación que le corresponde en la relación con la autoridad; es decir, resulta lógico que el elector pueda tomar la presencia de la autoridad como una fiscalización de la actividad electoral, con la tendencia a inclinar el resultado a favor del partido político o candidato de sus preferencias, que son generalmente conocidas en razón del partido gobernante. En consecuencia, cuando se infringe la prohibición de que una autoridad de mando superior sea representante de partido en una casilla, tal situación genera la presunción de que se ejerció presión sobre los votantes, presunción proveniente propiamente de la ley, si se toma en cuenta que el legislador tuvo la precaución de excluir terminantemente la intervención de las autoridades de referencia en las casillas, no sólo como miembros de la mesa directiva, sino inclusive como representantes de algún partido político, es decir, expresó claramente su voluntad de que quienes ejercieran esos mandos asistieran a la casilla exclusivamente para emitir su voto, pues tan rotunda prohibición hace patente que advirtió dicho legislador que hasta la sola presencia, y con más razón la permanencia, de tales personas puede traducirse en cierta coacción con la que resulte afectada la libertad del sufragio."

Si bien cabe señalar que en la resolución SUP-JRC-526/2004 se amplió el alcance del criterio aún a legislaciones que no prevén expresamente la



prohibición de a los mandos superiores de permanecer en las casillas. Lo anterior se confirma en el criterio siguiente:

AUTORIDADES COMO REPRESENTANTES PARTIDISTAS EN LAS CASILLAS. HIPÓTESIS PARA CONSIDERAR QUE EJERCEN PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (Legislación de Sinaloa).—Cuando no existe prohibición legal para los funcionarios o empleados del gobierno federal, estatal o municipal, de fungir como representantes de partido político ante las mesas directivas de casilla, pueden presentarse dos situaciones distintas: a) Respecto de los funcionarios con poder material y jurídico ostensible frente a la comunidad, su presencia y permanencia genera la presunción humana de que producen inhibición en los electores tocante al ejercicio libre del sufragio. Esto es, cuando por la naturaleza de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente a determinados funcionarios de mando superior, resulte su incompatibilidad para fungir como representantes de cierto partido político ante la mesa directiva de casilla el día de la jornada electoral, puede determinarse que efectivamente se surte la causa de nulidad de la votación prevista en el artículo 211, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, consistente en ejercer violencia física o presión respecto de los miembros de la mesa directiva de casilla a los electores; b) Con relación a los demás cargos no se genera la presunción, ante lo cual la imputación de haber ejercido presión sobre el electorado es objeto de prueba, y la carga recae en el actor, de conformidad con el artículo 245, párrafo segundo, de la ley electoral local.<sup>34</sup>

Como se observa el Tribunal asume en estos casos que la simple presencia de funcionarios públicos con poder ostensible frente a la comunidad implica una presión sobre los electores que amerita la anulación de la votación recibida. En

---

<sup>34</sup> Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-436/2004.—Partido Acción Nacional.—28 de noviembre de 2004.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Gabriel Mendoza Elvira. Sala Superior, tesis S3EL 002/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 363-364.

estos casos no incurre en los excesos que se verán más adelante, porque en esta hipótesis no solicita al partido accionante que demuestre que una persona tenía la intención de votar por un partido y cambió el sentido de su voto por la presencia del funcionario público. En estos casos ese tipo de conclusiones simplemente se presumen

*b. Presión sobre los electores a través de propaganda violatoria de las reglas y principios electorales*

Un caso en el que el Tribunal Electoral definió requisitos excesivos para tener por acreditada una causal de nulidad por presión sobre los electores o condiciones de inequidad en la contienda, fue la resolución recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral identificado con la clave JRC-012-2008, relativo a la elección de Ayuntamiento en el municipio de Huamantla del Estado de Tlaxcala, misma que había sido anulada en primera instancia. La Sala Superior estableció que con los elementos de prueba que obraban en el expediente no se acreditaba el efecto de la transmisión o retransmisión radiofónica del cierre de campaña de los candidatos postulados por la coalición ganadora (al no incluirse audiencia real o potencial, la hora de transmisión, el número de repeticiones, ni el alcance geográfico de la señal) elemento que fue considerado “indispensable” para valorar la influencia de dicha violación.

En la resolución que comentamos, efectivamente se careció de los elementos adecuados para acreditar los dichos de los impugnantes, pues no existían pruebas para demostrar que la retransmisión en comento se realizó el día de la jornada electoral o que los recursos públicos que fueron destinados a presionar a los electores, se entregaron masivamente (ello debido a un grave vicio de las probanzas ofrecidas por el actor). Sin embargo los requisitos que el tribunal establece para arribar a la conclusión de anulación de una elección resultan muy interesantes para nuestro estudio. En el considerando sexto de la resolución se señala:

“No está acreditada la vinculación de José Raúl Cervantes López, la

coalición Alianza Progreso para Tlaxcala o alguno de los partidos políticos que la integran, en la difusión de la transmisión, ni la influencia de ésta en el resultado de la elección.”

En la resolución JRC-012-2008, se establece además el criterio de que junto con la obligación de acreditar los alcances de una violación a las leyes electorales (cuántas personas pudieron escuchar un mensaje en la radio) que parece de por sí excesivo, los impugnantes debieron acreditar que el candidato, o quien lo postuló, fueron los responsables de la transmisión de un spot o programa el día de la jornada. Este requisito resulte evidentemente inaceptable, pues aún en el supuesto de que un mensaje de ese tipo se transmita sin consentimiento del beneficiario, la decisión de una radiodifusora para beneficiar a un candidato el día de la jornada electoral, viola la ley y afecta gravemente la equidad en la contienda, por lo que una conducta así debe ser absolutamente eliminada de la práctica de nuestro sistema democrático.

Por el contrario, en el paradigmático caso de la elección de Tabasco –que se estudiará más adelante- no se exigió demostrar que el candidato o el partido ganador tuvieran alguna vinculación con la difusión de las transmisiones que generaron inequidad. Desde nuestro punto de vista este último criterio debería prevalecer.

Otro caso de validación por parte del Tribunal Electoral, de prácticas de propaganda que violan las leyes electorales se vivió en el último proceso electoral en Veracruz. En el SUP-JRC-244/2010 y su acumulado, el Tribunal Electoral señaló que no podía anular la elección debido a la violación de las normas en materia de propaganda. Cabe recordar que en ese proceso se filtraron grabaciones de Fidel Herrera desviando recursos a favor de su partido. En el tema de propaganda, resultó que el PRI se benefició de la distribución de una revista denominada “Siglo XXI” que contenía propaganda suya, y fue distribuida en el periodo de veda electoral. A pesar de que esta irregularidad quedó demostrada, el Tribunal señaló que se había distribuido en *“sólo siete municipios lo cual representa el 3.3 %, del total de municipios de esa entidad federativa”*. Esa afirmación pinta de cuerpo entero a nuestra máxima autoridad

electoral. Es vergonzosa la forma en que se emplean argumentos falaces para minimizar irregularidades. La publicación violatoria de las leyes electorales fue distribuida efectivamente sólo en 7 municipios: Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Orizaba, Veracruz y Xalapa, pero da la casualidad de que *estos municipios agrupan cerca del 22% de la población del Estado.*

Con estos y otros argumentos semejantes, el Tribunal señaló:

“De ahí que deba afirmarse que la distribución de la revista en cuestión, constituyó una irregularidad, no se acreditó que trascendió en el resultado de la elección ya que no hay prueba que determine el impacto de la distribución de cada ejemplar en la votación emitida.”

Como ha quedado de manifiesto, reiteradamente el Tribunal exige demostrar cuestiones imposibles. ¿Cómo podría alguien demostrar el impacto que tuvo cada ejemplar en la votación? Lo que sí se demuestra es la difusión masiva de propaganda en los tiempos que la ley prohíbe hacerlo, pero demostrar “el impacto de la distribución de cada ejemplar” resulta verdaderamente absurdo. ¿Qué pericial o qué dictamen técnico puede probar las consecuencias de una conducta hasta tal extremo? Las pruebas de “determinancia” que exige el Tribunal en estos casos son pues, imposibles.

En relación con el mismo caso conviene hacer una reflexión sobre el propósito que debiera animar a las autoridades electorales al realizar el análisis de los procesos electorales.

En la elección de Veracruz todos los ciudadanos del país conocimos las grabaciones en las que Fidel Herrera habla con diversos personajes anunciando el uso de recursos públicos para favorecer al PRI.

Sin embargo el Tribunal Electoral argumenta que dichas grabaciones no pueden tomarse en cuenta.

“Por lo anterior, conforme al texto constitucional, es preciso considerar que cualquier medio de prueba que resulte de la intervención de comunicaciones se asume, a priori, inconstitucional hasta en tanto no se acredite fehacientemente que su obtención se llevó a cabo conforme a

los requisitos, procedimientos y límites establecidos en las normas jurídicas ya citadas.

Esa presunción de inconstitucionalidad sólo puede ser derrotada por la aportación de los elementos que acrediten que la obtención de tales medios se llevó a cabo en pleno respeto a la Constitución y a las leyes secundarias aplicables. Por lo tanto, la carga de aportar tales elementos de derrotabilidad recae en quien pretenda ofrecer al procedimiento o al proceso tal prueba.”

El Tribunal afirma que la prueba se considera a priori inconstitucional. Con ello omite supuestos contemplados en el artículo 16 de la Carta Magna como el hecho de que la grabación hubiere sido aportada de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en la conversación. Supongo que los ciudadanos debemos simplemente olvidar que dichas grabaciones existieron.

Al respecto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien presidiera el más Alto Tribunal del País, ha señalado sobre el alcance que debe darse a este tipo de grabaciones que:

“De la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996 — por la cual se adicionaron los párrafos noveno y décimo del artículo 16—, se advierte que su objeto fue establecer los requisitos y condiciones bajo los cuales los datos obtenidos en las intervenciones a las comunicaciones privadas podrían ser utilizados principalmente en los juicios penales.

En tal sentido, si el objeto de la reforma fue señalar los requisitos para la utilización de intervenciones telefónicas en los procedimientos del orden penal, cabe concluir que la falta de tales requisitos provoca la exclusión de las pruebas dentro de dichos juicios, pero no en el marco de una indagatoria de las que prevé el artículo 97 constitucional, cuya función no es la determinación de responsabilidad alguna, sino el esclarecimiento de la verdad histórica, con el fin de resarcir moralmente al conjunto de la sociedad, reivindicar a las víctimas de la violación, promover el deslinde de responsabilidades mediante los procedimientos conducentes, así como evitar que tales hechos se repitan en el futuro.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Voto particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel en torno al DICTAMEN QUE VALORA LA INVESTIGACIÓN CONSTITUCIONAL REALIZADA POR LA COMISIÓN DESIGNADA EN EL EXPEDIENTE 2/2006.

Resulta de lo más ilustrativa la opinión del Señor Ministro Góngora, pues queda claro que la protección constitucional en torno a la inviolabilidad de las grabaciones se encuentra especialmente referida a la materia en la que la intervención del Estado resulta de mayor gravedad: la materia penal. Es en esos casos en los que pierde toda efectividad la prueba consistente en una grabación tomada sin los requisitos constitucionales.

Pero en un caso en el que la persona que protagoniza la grabación ni siquiera es parte en el proceso judicial, y cuando lo que se juzga es la validez de un proceso electoral y no la sanción aplicable a la conducta de individuos, podría darse valor indiciario a las grabaciones referidas.

Es cierto que la Constitución prohíbe a las autoridades judiciales autorizar la intervención de comunicaciones privadas en la materia electoral. Sin embargo el Tribunal Electoral no está juzgando la actuación –hipotética- de un juez que hubiere admitido dicha medida, sino la validez de un proceso electoral. La veracidad de las grabaciones que fueron de dominio público, nunca fue puesta en duda por el partido ganador ni por el gobernador del Estado. Al contrario, el Gobernador Herrera señaló que el Presidente del PAN era un delincuente confeso y afirmó que “de resultar auténticas, se habrían obtenido de forma ilícita y clandestina” por lo que jamás descalificó abiertamente el contenido de las grabaciones.

Incluso en materia penal, cuando resulta que una prueba fue obtenida de forma ilegal, esto no implica automáticamente la inocencia de una persona. Si se acredita que existió tortura –por ejemplo- para obtener la confesión de una persona, los agentes del Estado cometen un delito imprescriptible, contemplado en la legislación interna y en tratados internacionales. Pero si en contra de la persona que fue torturada existen otros elementos probatorios y se logra acreditar su participación en la comisión de un delito, no será declarada inocente. Esto es, la existencia de una prueba ilegal no constituye una exoneración que impida a la autoridad agotar una hipótesis o una línea de investigación.

En el caso concreto de la elección de Veracruz, el propio Tribunal Electoral tuvo por demostradas plenamente diversas irregularidades como:

- Inequidad en los medios de comunicación y uso ilegal de propaganda;
- El Instituto electoral local omitió difundir a través de la televisión el debate entre los candidatos a la gubernatura del Estado;
- Indebida utilización del padrón electoral, debido a dos mil quinientos treinta y seis casos de trámites “no reconocidos”;
- Robo de casillas electorales. En este caso el Tribunal desestima la gravedad de la irregularidad, señalando que solamente tuvo acreditado el robo de 2 casillas. Esto significa aproximadamente 1,500 boletas para la elección de gobernador que fueron robadas;
- Indebida difusión de encuestas el día de la jornada electoral.

Si adicionalmente se toma en cuenta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se negó a tomar en consideración los datos y pruebas ofrecidos en diversas denuncias en contra del Gobernador del Estado y el candidato del PRI, que el Instituto electoral local no había resuelto todavía, se desprende que existen más elementos aún que acreditaban irregularidades en el proceso electoral. Con todo ello se pudo haber explorado la hipótesis sobre el uso ilegal de los recursos públicos por parte del Gobernador del Estado, pero el Tribunal Electoral decidió *a priori* omitir tal estudio, debido a que presumió la ilegalidad de las grabaciones referidas.

Si los magistrados del Tribunal Electoral estuvieran más preocupados por evitar que los actos violatorios de la Constitución se repitan en el futuro que por validar todo tipo de irregularidad que se somete a su juicio, seguramente el proceso electoral en el Estado de Veracruz habría sido anulado.

*c. Presión sobre los electores a través de compra del voto o condicionamiento de programas sociales*

En el artículo 347 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que constituyen infracciones al Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o

candidato. Este tipo de violaciones debería considerarse grave, atendiendo a que atenta contra el principio de libertad del sufragio, consagrado constitucionalmente y a que pretende confundir al electorado, en el sentido de que presenta las obras de un gobierno como producto o beneficio debido a un partido político. Las conductas de presión provenientes de los órganos del Estado resultan particularmente graves toda vez que el Estado es precisamente el garante del imperio de las leyes.

Sin embargo, a juicio de la máxima autoridad electoral en nuestro país, la compra y coacción del voto constituye causal para anular una elección, en el caso de que se acredite ante los tribunales electorales que dichos actos antijurídicos, efectivamente modificaron el sentido del voto ciudadano. Esto implica que si se logra acreditar que un partido político desplegó brigadas para ofrecer dinero en efectivo o cualquier otro mecanismo de compra del voto y resultó ganador, ello no constituye por sí mismo un hecho suficiente para declarar la nulidad, de conformidad con la jurisprudencia obligatoria de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O LOS ELECTORES COMO CAUSAL DE NULIDAD. CONCEPTO (Legislación de Guerrero y similares).—El artículo 79, fracción IX, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, establece que la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite que se ejerció violencia física o presión contra los miembros de la mesa directiva de casilla o de los electores, siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación, debiéndose entender por violencia física, la materialización de aquellos actos que afectan la integridad física de las personas y por presión, el ejercicio de apremio o coacción moral sobre los votantes, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto, siendo la finalidad en ambos casos, provocar determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación



de manera decisiva.<sup>36</sup>

Probablemente la tesis citada no sea del todo clara en el aspecto por nosotros señalado. Sin embargo de la revisión de la sentencia recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-166/99 se desprende que uno de los argumentos que llevaron a la conclusión de no anular una elección de Diputados de Mayoría Relativa en el Estado de Guerrero (y a la emisión de la tesis de jurisprudencia S3ELJD 01/2000) fue que las personas que manifestaron haber recibido dinero y presión por parte de un partido político, finalmente votaron por uno diverso:

“Además, del referido documento se desprende que determinadas personas consideran haber sido objeto de presión por parte de simpatizantes y brigadas del Partido de la Revolución Democrática, quienes les ofrecieron y, en algunos casos, entregaron dinero en efectivo u otras dádivas con el objeto de que votaran por dicho partido político, sin embargo ello no acredita la presión o violencia supuestamente ejercida sobre los votantes en las casillas cuestionadas, en tanto que tal circunstancia no los indujo u obligó a votar por algún candidato o partido en específico, pues como ellos mismos lo reconocen, votaron por el partido político de su preferencia, y el hecho de que manifestaran tener temor de que al no haber emitido su sufragio en favor del Partido de la Revolución Democrática, puedan ser objeto de agresiones o represalias, no se contempla dentro de la causal de nulidad que se pretende, ya que como se ha mencionado, para que exista la presión a que se

---

<sup>36</sup> Tercera Época:

Recurso de inconformidad. SC-I-RI-107/91.—Partido Acción Nacional.—14 de septiembre de 1991.—Unanimidad de votos.

Recurso de inconformidad. SC-I-RI-120/91.—Partido de la Revolución Democrática.—14 de septiembre de 1991.—Unanimidad de votos.

Recurso de inconformidad. SC-I-RI-035/91.—Partido Acción Nacional.—23 de septiembre de 1991.—Unanimidad de votos.

Nota: En sesión privada celebrada el 12 de septiembre de 2000, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral aprobaron por unanimidad de votos y declararon formalmente obligatoria la tesis de jurisprudencia número JD 01/2000 en materia electoral, al haber acogido este criterio al resolver el 11 de noviembre de 1999, por unanimidad de votos, el juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-166/99, promovido por el Partido Revolucionario Institucional.

Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, páginas 31-32, Sala Superior, tesis S3ELJD 01/2000.

refiere la causal en análisis, es menester que la fuerza o coacción que se ejerza sobre una persona la obliguen a realizar determinada conducta en contra de su voluntad, esto es, que proceda en contra de sus naturales inclinaciones, como sería el caso de que los ciudadanos que se encuentren en tal supuesto emitieran su sufragio en favor del partido que dicen ejerció violencia o presión, y que no es el de su preferencia o por el cual no iban a votar, y si en cambio por aquél que pretende el sujeto generador de la presión, lo cual no aconteció en la especie, dado el señalamiento de los propios electores que participaron en la elaboración de las actas que fueron protocolizadas por el fedatario público, en las que hicieron constar: "... tenemos justificado temor de que el (sic) no haber votado por dicho partido sufriéramos alguna represalia de su parte, por lo que ante tal situación lo hacemos constar, por si alguno de nosotros sufre algún daño en su persona tanto física como moral, lo que manifestamos bajo protesta de decir verdad, ...".

Más allá de una resolución en concreto (cuyo sentido en el fondo puede compartirse) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estaría sosteniendo que los partidos políticos están en aptitud de repartir despensas y dinero en efectivo el día de la jornada electoral, siempre que lo hagan entre sus militantes o las personas que tengan la intención de votar por su partido. Ello es así, dado que la presión sobre los votantes, debe modificar la intención de voto original de las personas para ser causal de nulidad, de acuerdo a ese criterio. A pesar de ello es pertinente señalar que una determinación judicial en la materia electoral no significa que una conducta no sea sujeta de sanción en otro ámbito del derecho (como el penal).

*d. Violación al principio de separación iglesia – Estado (propaganda religiosa o intervención de asociaciones religiosas en elecciones)*

En este rubro, se han desarrollado los mayores avances por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la interpretación de la determinancia que debe probarse, para dar paso a la anulación de una

elección.

En este tema el Tribunal Electoral ha buscado eliminar la presión sobre los electores y dejar claro a los partidos políticos que la coacción a través de mensajes religiosos generará, indudablemente, la nulidad de una elección, sin importar que los partidos políticos derrotados en la contienda no logren demostrar que la violación del principio constitucional haya sido la causa que motivó que un partido resultara triunfador.

El juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007 constituye un antecedente de la mayor relevancia, toda vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que la violación a los mandatos expresos de la Constitución en materia electoral, específicamente el contenido del artículo 130 de la Ley Fundamental (principio constitucional de "Separación Iglesia-Estado") es elemento suficiente para declarar la nulidad de una elección, aún cuando dicha consecuencia no se encuentre expresamente prevista en la ley aplicable. También resulta suficiente probar que se violó el principio de separación iglesia- Estado (a través de propaganda religiosa o con la intervención de asociaciones religiosas) para anular una elección, aún cuando no se compruebe que esa violación de principios haya sido el motivo por el que resultó ganador un determinado partido.

El Tribunal Electoral empleó, en el caso que nos ocupa, el argumento de que la norma Constitucional establece el deber ser de los procesos para elegir representantes populares.

“En ese contexto, la plena vigencia y observancia de las leyes constitucionales obliga al Estado y vincula a las autoridades a garantizarlas cabalmente, así como a sancionar los actos e incluso leyes que lo contravengan

El reconocimiento de que un acto determinado contraviene disposiciones constitucionales significa declarar, que no puede producir los efectos jurídicos que le son propios, o bien, hacer desaparecer los efectos que está generando, a fin de restituir la afectación a la constitución.

...

Consecuentemente, una vez establecido que un acto es contrario a las disposiciones de la Ley Suprema, la consecuencia legal ineludible es privarlo de efectos, mediante la declaración correspondiente que se haga en ese sentido o bien mediante la determinación de la nulidad de tal acto; pues no es dable atribuir validez, ni reconocer el surtimiento de efectos de un acto que contraviene a la Constitución.

Conforme con lo anterior, resulta legalmente válido sostener que tratándose de actos que contravengan las leyes constitucionales, deben considerarse nulos.”

La sala superior se impuso la tarea de actuar como un tribunal constitucional, pues intentó salvaguardar la plena vigencia del texto constitucional que establece la forma en que deben organizarse los procesos electorales. Sin embargo, la propia Constitución establece límites al Tribunal. En el caso concreto, existe disposición expresa para el Tribunal que le prohíbe declarar la nulidad de una elección, si la causal no se encuentra expresamente prevista por la ley.

Al respecto el tribunal empleó diversos argumentos para explicar su actuar. Entre ellos cabe destacar:

El ya mencionado, relativo a la necesidad de salvaguardar la norma suprema del país:

“Es verdad que en dichos preceptos no se encuentra algún enunciado en el cual se haga referencia literal a que la elección en cuya campaña se emplean elementos religiosos es nula, o alguna expresión similar o equivalente; empero, ello no significa que la consecuencia jurídica declarada por la autoridad responsable no encuentre sustento en dichos preceptos o no deba considerarse incluida en ellas.

Por principio de cuentas debe destacarse que todas esas normas legales son las expresamente previstas en la Constitución, y corresponden al sistema jurídico supremo que se ha dado el Estado Mexicano a efecto de reglamentar la forma del gobierno, el

ejercicio de la soberanía y los medios legítimos para renovar los cargos públicos, con el propósito de lograr el debido funcionamiento de la federación como Estado y la coexistencia pacífica entre sus miembros, así como las medidas de gobierno que deben propender para lograr la paz pública, al regular el modo conforme al cual deben designarse a quienes desempeñan los cargos de representación popular, que encabezarán las instituciones que regirán a los gobernados y representarán su voluntad soberana; sistema jurídico que se caracteriza por su conformación a base de principios y axiomas de organización social reconocidas como válidas, superiores y fundamentales, que no pueden ser alterados, no son objeto de negociación, ni su cumplimiento puede quedar sujeto a la voluntad de las autoridades constitucionales ni de los particulares.”

En segundo lugar, que la nulidad no sería decretada por el tribunal electoral del poder judicial de la federación, sino por el tribunal electoral local. La Sala Superior se limitaría a no revocar la sentencia del tribunal local que decretó la anulación.

Este argumento resulta débil, toda vez que implicaría que un tribunal electoral local tiene una competencia mucho más amplia que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de la Constitución. Sería algo parecido a un control difuso de la constitucionalidad, parecido al de otros sistemas jurídicos (Estados Unidos).

Es necesario resaltar que la Constitución debe ser interpretada desde un punto de vista que permita que todas las disposiciones que la conforman tengan vigencia. Establecer una decisión en términos de aplicar el artículo 130 o el 99 Constitucional, es un falso dilema. Los más altos tribunales del país se encuentran obligados a respetar ambos preceptos.

Las conclusiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al respecto, merecen resaltarse:

“En ese orden de ideas, resulta inconcuso que al tenerse por confirmado la violación de una norma constitucional, la

consecuencia jurídica que ha de imponerse, es la relativa a la privación de los efectos legales del acto o resolución que se encuentre viciado.

Acorde con lo expuesto, tampoco asiste razón al partido inconforme en cuanto a que la nulidad decretada por la autoridad responsable, no se encuentra regulada en las normas que se consideraron conculcadas.

Lo anterior, porque dicha consecuencia jurídica deriva de una violación directa a los preceptos constitucionales, en tanto que de lo establecido en los artículos 24, 41, 116, 130 y 133 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán, se sigue que una elección carece de efectos jurídicos, cuando se lleva a cabo mediante actos que entrañen violar dichos mandamientos, como cuando se utilizan símbolos religiosos en la propaganda de los candidatos o se emplean o aprovechan elementos de índole religioso durante la campaña electoral.”

Como se observa, el Tribunal asume en este caso una postura que entiende a la determinancia normativa –en términos de Bárcena-, esto es, que las irregularidades son determinantes por la importancia de los principios constitucionales que han sido violados. En estos casos quien solicita la nulidad no tiene que acreditar que esta irregularidad influyó en un número determinado de voluntades ciudadanas.

Manuel Atienza ha criticado precisamente esta sentencia del Tribunal Electoral exponiendo algunos argumentos como los siguientes:

“¿Estaría prohibido, de acuerdo con la Constitución mexicana, un partido cristiano- demócrata (de los que ha habido —y sigue habiendo— unos cuantos en Europa)? Si así fuera, ¿no habría que pensar que la Constitución contradice la normativa internacional en materia de derechos humanos?

Lo que se acaba de decir quizás no lleve necesariamente a la

declaración de inconstitucionalidad de un precepto como el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán. Pero sí que supone, desde luego, la necesidad de interpretarlo de manera restrictiva. Por ejemplo, para entender que se ha infringido no bastaría con probar que se han usado símbolos religiosos; habría que probar también que el uso ha sido de tal naturaleza que realmente ha afectado de manera grave a la libertad de voto.

Y, sobre todo, no habría que considerar que una infracción de ese precepto acarrea necesariamente la nulidad de la elección. La demanda del PRI no es, en mi opinión, un buen ejemplo de alegato forense (entre otras cosas, es desmesuradamente extensa, repetitiva en sus argumentos y gratuita en cuanto a la descalificación que hace de la sentencia que trata de impugnar), pero su argumentación en el sentido de que la consecuencia de haber usado símbolos religiosos debería haberse quedado en una simple sanción administrativa tiene una considerable fuerza.

Sobre todo si se considera que la consecuencia de la nulidad no estaba expresamente establecida en ninguna norma; y el precedente sentado por el propio TEPJF en relación con la última elección presidencial: como se recordará, la constatación de que habían tenido lugar determinadas irregularidades en la campaña presidencial (entre otras, varias intervenciones de Vicente Fox) no les llevó a declarar la nulidad, por entender que no había sido probado que hubiesen determinado el resultado.<sup>37</sup>

Como se ve, la crítica de Atienza se basa en dos argumentos centrales:

- El principio del Estado Laico, o la separación iglesia – estado no puede llevarse, a su parecer, al grado tal de prohibir alusiones religiosas en la propaganda electoral, pues de esa forma se encontrarían prohibidos en México los partidos demócrata cristianos que existen en Europa.

---

<sup>37</sup> Manuel Atienza. Reflexiones sobre tres sentencias del tribunal electoral. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, número 19. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México D.F. Pág. 55.

- La sentencia del Tribunal Electoral en este caso, es contradictoria con sus propios precedentes jurisprudenciales. Atienza cita como contraste el caso del dictamen que validó la elección presidencial de 2006.

Personalmente no comparto la primera crítica de Atienza, quien parece suponer que el hecho de que una cierta práctica sea vigente en Europa, implica necesariamente que se encuentra acorde con los mejores estándares de derecho humanos. Creo que el autor peca de un cierto “eurocentrismo” jurídico.

Sin embargo su segunda objeción a la sentencia es completamente acertada. En efecto, como hemos señalado a lo largo de este trabajo, el Tribunal asume estándares distintos en cada caso, para tener por acreditada la determinancia de una irregularidad. En algunos casos atiende a un criterio normativo y en otros a uno causal.

Esto es, como acertadamente señala Atienza una objeción importante a la actuación del Tribunal. Personalmente –a diferencia de Atienza- me inclinaría por sugerir que el tipo de resoluciones que deberían generalizarse son las que atienden a la jerarquía de la norma que acoge un cierto principio violado (esto es, la jerarquía constitucional) y en consecuencia a la determinancia entendida en términos normativos; y no a la pretendida demostración de que entre las irregularidades y el resultado existió un inexorable nexo causal, que ha sido el criterio aplicado la mayoría de las veces, es decir la determinancia causal.

Continuando con la revisión de la jurisprudencia en relación con los problemas religiosos, podemos señalar que existen criterios en el sentido de que si se emplea propaganda religiosa, una elección puede ser anulada, aún cuando el partido beneficiario de esa propaganda alegue que la agrupación religiosa no es tal, por no contar con registro ante la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación. La tesis relevante PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE SE CONFIGURE LA CAUSAL DE NULIDAD, NO SE REQUIERE EL REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DE LAS AGRUPACIONES O INSTITUCIONES RELIGIOSAS QUE LA REALICEN es producto del Juicio de Revisión Constitucional Electoral en el que el Partido



Alianza Social se inconformó frente a la resolución del Tribunal Electoral de Tlaxcala, que decidió anular la elección en el Municipio de Zacatelco. Dicha tesis es del tenor siguiente:

“En el artículo 130 constitucional, se establecen diversos principios explícitos que rigen las relaciones entre la Iglesia y el Estado, como consecuencia del principio de separación entre ambos, se prevén diversas prohibiciones y limitantes en materia política y electoral, entre las que destaca la relativa a que los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.”

Sala Superior, tesis S3EL 121/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 820-821.

Resulta de lo más interesante encontrar que la Sala Superior del Tribunal Electoral, estableció en la sentencia correspondiente (SUP-JRC-005/2002) que la propaganda “se caracteriza por el uso de mensajes emotivos más que objetivos y porque trata de estimular la acción; dice qué pensar, no enseña a pensar, esto es, la propaganda fuerza a las personas a pensar y hacer cosas del modo que no lo harían si hubieran sido dejadas decidir por sus propios medios.” En dicho caso el artículo 271 de la legislación electoral de Tlaxcala establecía específicamente la causal de nulidad de una elección cuando el ganador hubiese sido objeto de propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas. El elemento de determinancia en el caso presente, se tuvo por acreditado desde un punto de vista cualitativo (la violación grave a un principio constitucional –separación de iglesia estado-) y no se requirió acreditar la cantidad de personas que pudieron ser influidas por la propaganda religiosa (determinancia cuantitativa). Tampoco se abordó el estudio, equivocado como hemos venido diciendo, acerca de la irregularidad como causa del resultado electoral. Esto es, no se exigió probar que el partido político había resultado triunfador, o que la ciudadanía había cambiado el sentido de su voto, debido a la propaganda religiosa.

También se ha establecido el criterio de que la prohibición de usar símbolos, expresiones o alusiones religiosas, rige en cualquier momento y no solamente durante la campaña electoral (tesis S3EL 022/2000), lo que permitiría anular una elección, por ejemplo, en caso de que en actos anticipados de campaña o incluso durante las precampañas, se utilicen alusiones religiosas.

*e. Violaciones formales a las reglas para la celebración de elecciones (internas)*

Uno de los casos en los que se expresa de forma plástica la notoria contradicción de criterios que asume el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo constituye la resolución emitida en los Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-JDC-498/2009 y SUP-JDC-497/2009. Se trata de la elección interna del PRD mediante la que se seleccionó al candidato a Jefe Delegacional de Iztapalapa, caso que posteriormente derivó en una situación inédita en la que un candidato se comprometió públicamente a declinar en caso de resultar electo (Rafael Acosta “Juanito”).

Al calificar la elección interna del PRD, el TEPJF decidió anular la votación en 47 casillas. En una de ellas el Tribunal argumentó que uno de los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla no pertenecía a la respectiva sección electoral. En los otros 46 casos se argumentó que uno de los miembros de la Mesa Directiva de Casilla no era militante del instituto político. Al tener por acreditados tales hechos, el TEPJF procedió a la anulación automática de la votación recibida en las 47 casillas, señalando que se actualizaba la hipótesis de nulidad derivada de que personas distintas a las facultadas recibieron la votación.

Sin embargo el TEPJF omitió aplicar dos criterios jurisprudenciales de lo más relevantes en su actuación cotidiana. Por un lado el Tribunal ha establecido

reiteradamente que las violaciones a las leyes electorales para acarrear la nulidad, deben ser “determinantes” para el resultado de la elección.<sup>38</sup>

Por otro lado el TEPJF ha establecido que las conductas que permiten anular una votación, deben tener la característica de “graves”.<sup>39</sup>

Seguramente el TEPJF confió en que ninguna persona revisaría sus sentencias, pues omitió absolutamente cualquier razonamiento que explicara de qué forma era grave y determinante el hecho de que una persona que no milita en el partido, hubiera recibido la votación. Tampoco exigió a la precandidata accionante (que finalmente fue favorecida) demostrar que las personas tenían intención de votar por un candidato y cambiaron el sentido de su voto al verse presionadas por la presencia de personas ajenas a la sección electoral.

Es evidente que se trató de simples violaciones formales a la normatividad interna del partido y que en ningún momento la presencia de dichas personas en la Mesa Directiva de Casilla implicaba una violación grave o determinante que pudiera llevar a la nulidad de la votación. En franca violación de sus criterios jurisprudenciales, el Tribunal prefirió guardar silencio, antes que dar argumentos sobre las razones por las que la conducta se consideraba suficiente para anular casillas.

Además, si se consideraban las irregularidades suficientes para cambiar el sentido de la votación, debió anularse toda la elección y ordenar una extraordinaria y no favorecer a la precandidata que había obtenido el segundo lugar.

---

<sup>38</sup> Ver Supra, nota 19.

<sup>39</sup> Ver Supra, nota 20.

*f. Violación a los límites a la participación y expresión de las autoridades gubernamentales*

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que en específico los Gobernadores, pero en general los órganos y autoridades del poder público, se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales que lo rigen, pues la investidura del Jefe del Ejecutivo implica atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral. Estas ideas se encuentran vertidas en la tesis relevante de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima). Tesis S3EL 027/2004.

La tesis resulta nítida y de una argumentación intachable. Se atendió, sin decirlo, a los criterios de justicia de John Rawls,<sup>40</sup> pues se estableció que “los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía”.

Ante la claridad con que resultaba aplicable al caso, sería necesario cuestionarnos por qué no se aplicó estrictamente este criterio en la elección del año 2006, cuando el Presidente Vicente Fox abierta y sistemáticamente se manifestó a favor de un candidato y en contra de uno diverso, acabando con todo principio democrático de equidad.

En reiteradas ocasiones el Tribunal Electoral llega a conclusiones para calificar

---

<sup>40</sup> Los dos principios de la teoría de la justicia de Rawls son:

1.- Principio de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos. Cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

2.- Principio de diferencia. Las desigualdades económicas y sociales habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Ver John Rawls, “Teoría de la Justicia”. Cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, Págs. 67-68.

la validez de las elecciones, que en apariencia obtiene del sentido común o de la experiencia. Sin embargo estas “verdades” evidentes en múltiples ocasiones son falsedades. En el caso de la elección presidencial de 2006, el Tribunal recurrió nuevamente al uso de generalizaciones para evaluar la determinancia de las irregularidades sometidas a su juicio. Sobre este tema Juan Antonio Cruz Parceró sostiene:

La segunda consideración tiene que ver con la forma indirecta y metafórica en que la mayoría de las manifestaciones del Presidente fue expuesta. Los magistrados consideraron que esta forma de expresión “dificilita (sic) en alguna forma la comprensión cabal del mensaje, que su autor... se propuso comunicar..., lo que necesariamente tuvo que disminuir el grado de penetración entre la ciudadanía, pues no se puede asegurar que los electores de mínima ilustración hayan recibido influencia decisoria de este tipo de comunicación, como tampoco respecto de los provistos de una educación media mayor....” (p. 206-7).

Lo curioso de este razonamiento es que no se proporciona ninguna razón para sostener que esta forma indirecta y metafórica “necesariamente tuvo que disminuir el grado de penetración en la ciudadanía”. ¿Por qué sostienen esto?, ¿no es acaso contraintuitivo o contra la experiencia lo que sostienen?, los especialistas en publicidad cuando promueven un producto o un mensaje no suelen usar un lenguaje claro y directo sino más bien se basan en otro tipo de recursos, entre ellos formas indirectas y metafóricas. Como sea, lo cierto es que los magistrados no dan ninguna razón, se limitan al parecer a negar la afirmación contraria, pero sin dar ningún argumento que justifique su afirmación. Al final de cuentas sabemos, como dice la canción de José Alfredo Jiménez, que *su palabra es la ley*.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Juan Antonio Cruz Parceró. *Los errores y las omisiones del Tribunal Electoral. Análisis argumentativo del dictamen de la elección presidencial*, en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. No 26, abril 2007. ITAM. Pág. 117.

Una crítica semejante realiza Bárcena Zubieta a las generalizaciones del Tribunal Electoral:

En este sentido, quizás la principal objeción que se le puede hacer a las generalizaciones utilizadas por el Tribunal Electoral sea precisamente que no tienen un respaldo empírico sólido y no se basan en conocimientos compartidos por la sociedad. En buena medida esto se explica porque dichas generalizaciones derivan del sentido común. Así, resulta pertinente plantearse qué tipo de control racional puede realizarse en relación a los conocimientos obtenidos del sentido común que se utilizan para formular enunciados generales.

...

Existen algunas condiciones mínimas que el juez debe tener en cuenta cuando utiliza conocimientos provenientes del sentido común: (1) asegurarse de que los conocimientos o informaciones utilizadas realmente sean nociones aceptadas y utilizadas en el contexto cultural y social donde tiene que tomar su decisión; (2) comprobar que las nociones tomadas del sentido común no estén desvirtuadas por conocimientos científicos; (3) en caso de no existir conocimientos científicos al respecto, contrastar esas nociones de sentido común empleadas por el juez con otras nociones del propio sentido común.

...

Si se examinan las generalizaciones utilizadas por el Tribunal Electoral en su razonamiento probatorio se comprobará que difícilmente cumplen con estas mínimas exigencias de control racional.”<sup>42</sup>

Lo más curioso es que muchas de las generalizaciones que utiliza el Tribunal

---

<sup>42</sup> Arturo Bárcena Zubieta. Op. Cit. Págs, 79 y 80.

Electoral son contradictorias entre sí. Por ejemplo, como señalamos en el capítulo IV apartado a, el Tribunal considera que la simple presencia de funcionarios públicos con poder de mando al interior de la casilla permite suponer que se coaccionó el voto ciudadano –aun cuando no realicen pronunciamiento o manifestación alguna-, pero también considera que el funcionario que en nuestro país tiene el más claro poder de mando de entre todos los servidores públicos puede realizar pronunciamientos a favor de un candidato y en contra de otro, siempre que lo haga con un lenguaje metafórico (así se desprende del dictamen que calificó la validez de la elección presidencial del 2 de julio de 2006).

También es cuestionable, la decisión que el Tribunal Electoral asumió al dictar la resolución SUP-RAP-209/2010. Se trata de un recurso promovido por el Partido Acción Nacional en contra de la decisión del IFE que exoneró al Gobernador del Estado de Veracruz. Como se recordará, el Gobernador había llamado “delincuente confeso” al Presidente del PAN. Sin embargo para evitar la sanción al Gobernador, el Tribunal señaló:

“Conforme al análisis integral del recurso de apelación, las alegaciones realizadas se centran en tratar de evidenciar que las manifestaciones de Fidel Herrera Beltrán difundidas en medios de comunicación social transgreden la normativa electoral, sin que el partido recurrente precise, por ejemplo, en qué proceso electoral Fidel Herrera Beltrán realizó las manifestaciones que en su opinión tuvieron por finalidad realizar una estrategia para denigrar o difamar la honra o dignidad de César Nava Vázquez y del Partido Acción Nacional.

En efecto, resultaba necesario que el partido actor acreditara que Fidel Herrera Beltrán sí participaba en algún proceso electoral local, y que sus manifestaciones sí contenían elementos vinculados a dicho proceso, como podrían ser, por ejemplo, que invitó a votar en favor del Partido Revolucionario Institucional o de alguno o algunos de sus candidatos, o bien, que hubiera criticado

las acciones de Partido Acción Nacional en alguna contienda electoral.

...

Se resalta que Fidel Herrera Beltrán no participaba en contienda electoral alguna en el momento en que acontecieron los hechos; en el contenido de las manifestaciones no se advierten aseveraciones vinculadas con algún proceso electoral o que invitaran a votar a favor de algunos de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional o de dicho partido.”

Es verdaderamente sorprendente el nivel de los argumentos esgrimidos por el Tribunal. Resulta que no es un hecho notorio el que en algún momento determinado se estén llevando a cabo elecciones. Para el Tribunal era indispensable que el recurrente le hiciera notar que en Veracruz había elecciones y como tal hecho no sucedió, nuestra autoridad electoral carece de los elementos para analizar las alegadas violaciones en dicho contexto. Así, el Tribunal decide no sancionar a un Gobernador, pues presuntamente sus declaraciones no constituyen intervención en el proceso electoral, pero en un caso muy semejante, sí decidió reconvenir al Titular del Ejecutivo por emitir declaraciones en el periodo de reflexión del voto en que está prohibida toda propaganda electoral.

El Tribunal señaló que cuando Felipe Calderón convocó a una rueda de prensa para difundir “buenas noticias” en materia de empleo, implícitamente incurre en la difusión de propaganda gubernamental:

“Cabe reiterar que, al hacer uso de los mecanismos por virtud de los cuales pueden tener comunicación con la ciudadanía, los funcionarios públicos deben sopesar la idoneidad, necesidad, proporcionalidad y oportunidad de dirigir un mensaje, de modo tal que no pueda ser interpretado que tiene intención de beneficiar a un determinado candidato o partido político.



Esto es, el funcionario público puede dirigirse a la ciudadanía siempre y cuando ello cumpla con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable; por ello, la importancia de que en el caso se consideren como elementos sustanciales la difusión de referencia y el periodo en el que se emitió el mensaje en comento, lo primero, por la cantidad de personas a que pueda llegar la comunicación, y lo segundo, porque a mayor proximidad de la jornada electoral es más factible que tenga una incidencia en la opinión del electorado.”<sup>43</sup>

Es importante hacer notar que el Tribunal Electoral vuelve a realizar algunas de sus generalizaciones sin fundamento. ¿Por qué es más factible que una declaración tenga incidencia en la opinión del electorado si está cercana a la jornada electoral? No se citan estudios, estadísticas ni argumento alguno para sustentarlo. Lo esencial es que Calderón utilizó el mecanismo de conferencia de prensa para difundir propaganda gubernamental sobre los logros que había alcanzado, en el periodo en el que se prohíbe la propaganda violando con ello la autenticidad del sufragio que debe ser libre y razonado. Violó así principios de la materia electoral. Así, la gravedad de la irregularidad debe depender de la importancia de la norma que se viola (que contiene principios de la materia) y no de la demostración de algún efecto sobre el electorado o su intención de voto.

¿Por qué en unos casos sí se viola la Constitución (Felipe Calderón) y en otros no (Fidel Herrera)? ¿Qué está orientando verdaderamente las decisiones del Tribunal Electoral?

En el asunto en el que se decidió señalar que el Ejecutivo Federal había violentado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Tribunal Electoral actuaba revisando un procedimiento de imposición de sanciones.

---

<sup>43</sup> SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-123/2010 y SUP-RAP- 125/2010 ACUMULADOS

Este dato es importante porque nos demuestra que el Tribunal Electoral adopta criterios diferentes para juzgar conductas similares, pero lo hace porque en algunas situaciones, si juzgara como grave la intervención de las autoridades, ello podría conducir a la nulidad de la elección mientras que en otros casos (como el de Felipe Calderón que acabamos de citar) el señalamiento sobre la reprochabilidad de la conducta solamente llevaría a una multa o a alguna sanción semejante (en ese caso concreto, dadas las inmunidades del titular del Ejecutivo, ni siquiera se llegó a eso).

Queda evidenciado que el Tribunal está dispuesto a sancionar a las autoridades, poderes fácticos y a los partidos, a través de multas. Pero se niega rotundamente –aunque para ello tenga que obviar sus precedentes- a reconocer la gravedad de las irregularidades cuando de lo que se trata es de juzgar la validez de los procesos electorales. Por ello México vive permanentemente comicios fraudulentos: los actores políticos están dispuestos a pagar las multas, siempre que logren el objetivo de imponer al candidato de su preferencia a través de múltiples violaciones a las leyes y principios electorales.

El Tribunal Electoral volvió a utilizar el argumento –francamente risible- que sostiene que los concesionarios actúan unilateralmente a favor de un partido político, candidato o precandidato sin que el propio beneficiado pueda ser considerado responsable, en el caso del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña:

“Tales transmisiones no corresponden con lo solicitado por el Coordinador de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, razón por la cual no es factible imputarle a algún servidor público responsabilidad alguna por su difusión.

Lo anterior es así porque no existe ningún elemento que permita a este órgano jurisdiccional arribar a la firme convicción de que la contratación de los promocionales denunciados se dio a nivel

nacional como lo afirma la responsable en la resolución reclamada.

No pasa inadvertido que en la resolución reclamada, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que la difusión a nivel nacional de los promocionales era imputable al Gobierno del Estado de México, en virtud de que en la orden de transmisión respectiva no se precisó que no debían ser transmitidos en otras frecuencias.

Es decir, el Instituto Federal Electoral advirtió que en los contratos celebrados con las concesionarias, se precisaba que se delimitó el objeto del contrato a la difusión de propaganda en el Estado de México, pero consideró que tal cuestión debió también precisarse en las ordenes (sic) de transmisión manifestando de manera expresa que no se debía transmitir fuera de éste.

No obstante ello, se reitera la difusión en los restantes canales de televisión no es un aspecto que sea imputable al Gobierno del Estado, pues no le es exigible el precisar en qué canales no debía transmitir sus promocionales sino únicamente aquellos en que se debía efectuar, a partir de que tienen cobertura sobre el Estado de México.

En ese orden de ideas, es claro que resulta fundado lo alegado y, en consecuencia, es procedente dejar sin efectos lo razonado por la responsable respecto de este supuesto en particular vinculado con que el Coordinador de Comunicación Social y el Gobernador del Estado de México, son responsables de la infracción a lo dispuesto por el párrafo 5 del artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las vistas ordenadas al Órgano Superior de Fiscalización y la Secretaría de la Contraloría

ambas del Estado de México.”<sup>44</sup>

Incluso con la aplicación de multas verdaderamente altas, las continuas violaciones a las leyes electorales son una práctica recurrente en la vida política mexicana. En este caso se decidió sancionar a los medios de comunicación, pero no al principal beneficiario de las violaciones a la Ley. Con este precedente, el Tribunal Electoral invita a que todos los gobernadores del país acuerden la difusión de propaganda –violatoria de la Ley electoral- a sabiendas de que el sancionado, con una pequeña multa para el monto de sus negocios, será el medio de comunicación.

En el caso de Calderón, hubiera sido absurdo que el Tribunal Electoral señalara que si bien es cierto el Ejecutivo Federal convocó a una rueda de prensa para difundir propaganda gubernamental, los únicos responsables de la violación a las leyes electorales eran los propios medios de comunicación por haber difundido la información que les hizo llegar Calderón en los Estados que tenían procesos electorales en curso. El Tribunal podría haber considerado que Calderón convocó para que su propaganda se difundiera en las entidades sin proceso y que la responsabilidad correspondía a los medios.

Pues así de absurda es la resolución en el caso Peña. Lo que está implicando el Tribunal Electoral es que corresponde a los partidos denunciadores de la irregularidad, probar que el Partido o persona que se beneficia de la difusión de propaganda, la solicitaron o contrataron de alguna forma.

La carga de la prueba parece irracional, si se toma en cuenta que nos encontramos ante la aplicación del derecho administrativo sancionador y no del penal. No basta con comprobar que un hecho ilícito ocurrió. Tampoco es suficiente con acreditar plenamente que dicho acto beneficia a una persona o partido. Se necesita demostrar que el ilícito fue planeado u ordenado directamente por el beneficiado. Otra vez un nexo causal que hace imposible

---

<sup>44</sup> Recursos de apelación. Expedientes: SUP-RAP-24/2011, SUP-RAP-26/2011, SUP-RAP-27/2011 y SUP-RAP-32/2011 acumulados.

comprobar la responsabilidad.

Resulta además un tanto insultante que los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral quieran hacernos creer que las transmisiones de los spots relativos al Informe del Gobernador, se debieron a un “error” o que la transmisión en todo el país fue una decisión unilateral de las televisoras, de la que Enrique Peña nunca tuvo conocimiento.

¿Alguien en este país puede creer que las televisoras difunden spots, sin cobrar por ello? Porque si pagó por la transmisión a nivel nacional, entonces el Gobernador violó la ley.

Incluso el argumento del Tribunal Electoral es contradictorio con la otra parte de su propia decisión. El Tribunal decidió sancionar a las televisoras, pero no acreditó que las televisoras se hubieren propuesto realizar esta transmisión, sino solamente que la transmisión sucedió. Si Televisa y TV azteca violaron la ley y la Constitución por accidente ¿por qué se les sanciona? Tal vez todo se debió al error de un técnico despistado que -en cada empresa- colocó erróneamente un spot en una pauta que no correspondía.

Pero el Tribunal Electoral da por supuesto que las televisoras se propusieron realizar la difusión. Si es así ¿por qué no juzgó con el mismo criterio al Gobernador?

El colmo del absurdo es que esperan que creamos que dos empresas diferentes cometieron el mismo error o desliz, sin que hubiere habido un acuerdo en ese sentido. Que además las televisoras transmitieron gratuitamente –sin que se los pidiera, ni pagara el Gobernador- durante 12 días un spot y que en esos 12 días nadie le comunicó a Enrique Peña que sus spots se estaban transmitiendo en todo el país.

Aún suponiendo que Enrique Peña no tenga amigos que le avisen sobre las irregularidades que se cometen utilizando su imagen, podemos decir que sí tiene enemigos que le informaron sobre las violaciones a la ley y la

Constitución que se cometían con los spots que él había contratado solamente para el Estado de México.

Suponiendo que la lógica del Tribunal Electoral tuviera un poco de sustento, tendríamos que suponer que Enrique Peña nunca se enteró de que se transmitían los spots en todo el país. Si él hubiera tenido conocimiento y no detuvo la transmisión, entonces tendría que ser sancionado.

Ahora bien, podría creerse que el Gobernador no monitorea los medios nacionales, pero aún así hay un hecho notorio que incluso es citado en la sentencia del Tribunal Electoral:

El Partido Acción Nacional presentó una queja el 1 de septiembre quejándose de la transmisión de los spots a nivel nacional.

Enrique Peña supo a partir de ese momento que los spots que él había contratado se transmitían a nivel nacional y no tomó medidas al respecto. No presentó alguna comunicación dirigida a las televisoras pidiendo la suspensión de la ilegal transmisión de sus spots.

Por lo tanto está totalmente acreditado que Enrique Peña violó la Ley y la Constitución con pleno conocimiento, por lo menos a partir del 1ero de septiembre al 10 de septiembre de 2010.

Sobre este caso cabe hacer dos reflexiones más.

Primero, que la norma legal que autoriza a los servidores públicos difundir mensajes publicitarios sobre su informe anual de labores es inconstitucional. Esto se debe a que la prohibición de utilizar la imagen y voz de los servidores públicos en la propaganda gubernamental es absoluta. La Constitución no admite excepciones:

“Artículo 134.-

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Sin embargo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los legisladores decidieron finalmente que sí habría un caso en el que se admitiría la inclusión de todos esos elementos:

“Artículo 228.

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

Sin embargo una excepción a una norma constitucional solamente puede provenir de la propia Carta Magna, por lo que si la ley -norma de rango inferior- pretende crear excepciones, y éstas fueron prohibidas expresamente por el artículo 134, la ley debe considerarse inválida.

Así, el Tribunal Electoral utilizó una norma inconstitucional para exonerar a Enrique Peña de su responsabilidad.

Sucede que en el Tribunal Electoral las excepciones se presumen y con ello se fomenta la comisión de irregularidades. Bajo este criterio, en un caso futuro e hipotético, el partido accionante podría señalar que se colocó propaganda en lugares prohibidos a favor de uno de sus contrincantes. Pero el partido señalado como responsable no podría ser responsable ni sancionársele, hasta que se acredite que quien colocó la propaganda pertenecía a dicho instituto político o recibió orden expresa del partido para colocarla.

¿Por qué se utilizan argumentos absurdos para exonerar a algunos y no se utilizan esos mismos argumentos en un caso semejante, cuando además los casos están separados solamente por algunos meses? Pues porque las sentencias del Tribunal Electoral son totalmente imprevisibles. Por lo menos deberían tener la dignidad de todo tribunal al cometer un error: ser consistentes en el error.

Sobre la facilidad con la que el Tribunal Electoral ignora sus propios precedentes Pedro Salazar Ugarte estudia la forma en que el Tribunal Electoral utiliza las convenciones internacionales en materia de derechos humanos para “garantizar” el derecho fundamental de ser votado cuando el reclamante es un político poderoso –se trata del caso Hank Rhon ante la Constitución del Estado de Baja California que impedía a presidentes municipales competir en la elección de Gobernador, mejor conocida como *ley antichapulín*<sup>45</sup>- pero en la misma elección decide que un simple ciudadano no tiene derecho a ser votado como candidato independiente –es el caso Ruanova Zárate ante el Código Electoral del Estado de Colima que exige que los candidatos deben ser presentados por los partidos políticos<sup>46</sup>- ignorando la interpretación supuestamente garantista que había realizado sobre los tratados

---

<sup>45</sup> SUP-JDC-695/2007

<sup>46</sup> SUP-JDC-693/2007



internacionales. Así Salazar concluye:

“Pero los jueces electorales mexicanos son refractarios respecto a la construcción de criterios y estándares interpretativos, porque la estrategia de decisión casuística (en la que solamente se da el mismo tratamiento a los casos idénticos) es un excelente atajo para escapar de los límites y vínculos que deben ceñir su desempeño. Esta alergia a los precedentes, quizá más evidente en otros casos que no serán objeto de estudio en este texto, responde a una razón que subyace a los asuntos que hemos analizado: el garantismo espurio, en realidad, es un pretexto para abonar en el terreno de la arbitrariedad judicial.”<sup>47</sup>

Solamente a manera de colofón, cabe decir que los criterios restrictivos de la libertad de expresión de los gobernantes no deben aplicarse a los militantes de un partido político que no ostentan cargos públicos. Al respecto Miguel Carbonell ha sostenido, al reflexionar sobre una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral que:

“La sentencia señala con claridad que las expresiones de militantes de un partido político que están protegidas constitucionalmente no son solamente las que se vierten en actos internos del propio partido, sino también aquellas que son manifestadas hacia el exterior, en la vida pública de la sociedad de que se trate.

Además, la Sala apunta una cuestión de la mayor relevancia para lograr un régimen de partidos en verdad comprometido con el desarrollo democrático de México: si no se permite ejercer la libertad de expresión de los militantes, estaríamos ante la

---

<sup>47</sup> Pedro Salazar Ugarte. *Reflexiones sobre la teoría garantista a la luz de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* en Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, Pág. 929

posibilidad de que se activen las tendencias oligárquicas de los partidos. En efecto, la tendencia oligárquica dentro de los partidos no es nada remota ni desconocida. Fue señalada con mucha oportunidad en un texto clásico de Robert Michels a principios del siglo XX, y en México se ha llevado a la práctica con gran consistencia.<sup>48</sup>

En aquel asunto el Tribunal Electoral salvaguardó los derechos partidistas de un militante panista que había sido suspendido por su propio partido, debido a algunas manifestaciones críticas a la dirigencia de su partido.<sup>49</sup>

---

Como conclusión de este apartado podemos señalar que el Tribunal Electoral está sosteniendo criterios para dificultar al máximo la posibilidad de anular elecciones. En un proceso en el que votan millones de personas, resulta prácticamente imposible obtener las pruebas idóneas para acreditar la intención de voto de los ciudadanos previamente a ser objeto de presión y un supuesto cambio posterior de su intención de voto.

En otros casos el Tribunal ha omitido de forma lamentable su propia jurisprudencia, pues pareciera hacerlo con la finalidad de favorecer a una fuerza política. Cuando se anulan casillas por simples violaciones formales a la normatividad interna de un partido, cabe preguntarse ¿qué pasó con toda la jurisprudencia que exige que las violaciones sean determinantes para considerarlas causa de nulidad? Resoluciones así de inconsistentes ponen en tela de juicio la imparcialidad de un Tribunal.

Es importante que los tribunales del país estimen como el valor supremo del

---

<sup>48</sup> Miguel Carbonell. Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 123, Sección de Información, 2008. Pág. 1638.

<sup>49</sup> Ver, sentencia recaída al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-JDC-393/2005

sistema electoral el voto ciudadano. También es claro que se pretende defender su efectividad. Pero no cualquier voto debería ser válido para tomar las decisiones más importantes para nuestro país, pues igualmente importante es que se salvaguarde la libertad de sufragio. Sintetizando, si bien es importante el voto, lo es más el voto libre. Al menos desde una perspectiva que considere a la democracia como algo más que la simple regla de la mayoría.

Una comparación importante puede establecerse en relación con otras causales de nulidad contempladas en el ámbito federal y en las legislaciones electorales locales. En estos casos la instalación de casillas, la realización del escrutinio y cómputo en lugar distinto al señalado por las autoridades electorales administrativas o la tardanza en la entrega de los paquetes electorales, sin causa justificada, acarrea la nulidad de la votación recibida en la casilla.

El legislador y el juzgador en consecuencia, consideran suficientemente grave el que se instale una casilla fuera del lugar establecido para ello, porque esta irregularidad permite presumir que existe un fraude a la voluntad popular. Si un grupo o partido es el único con conocimiento sobre la ubicación de una determinada casilla, ese grupo o partido tendría toda la ventaja para obtener una votación favorable en dicha casilla. Sin embargo, para actualizar la causal de nulidad en ese caso, no es necesario acreditar la voluntad de votar de personas que finalmente no pudieron acudir a votar por la ubicación irregular, ni se requiere comprobar que dichas personas hubieran votado por tal o cual partido. En otras palabras, el legislador y el juzgador en materia electoral, utilizan una presunción (que un partido puede verse favorecido por la ubicación irregular de una casilla) como causa suficiente para anular sus resultados.

Lo mismo acontece en el caso de que se realice el cómputo en un lugar distinto al designado para ello o se presente una tardanza excesiva. Se trata de irregularidades aisladas, pero de tal gravedad que permiten presumir la existencia de violaciones mayores.

Un caso en el que se aplicó recientemente este tipo de causal de nulidad,

puede encontrarse en un caso en el Estado de Veracruz.

En la resolución recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SX-JRC-148/2010 relativa al municipio de José Azueta, Veracruz, la Sala Regional con sede en Xalapa anuló la elección debido a que el Consejo Municipal ordenó – sin contar con atribuciones para ello- la suspensión del cómputo y su traslado a la sede del Consejo General. Cuando los paquetes fueron abiertos nuevamente se encontraron cambios muy grandes entre lo asentado en las actas y las boletas que se extrajeron: los votos a favor del PAN se habían reducido drásticamente –hasta llegar a 0 en algunos casos- debido a que se encontraron cientos de votos nulos en los paquetes. El Tribunal Electoral presumió en este caso que pudo haber una alteración de los paquetes.

Lo mismo sucede cuando se trata de nulidad de elecciones por uso de símbolos o alusiones religiosas. La gravedad de la violación se considera cualitativamente demostrada, sin importar el número exacto de ciudadanos que pudieron ser objeto de dicha presión. Sin embargo, el Tribunal Electoral no aplica el mismo criterio en otros casos de presión sobre los votantes pues exige normalmente que el efecto de la presión sea acreditado hasta un extremo que dificulta al máximo la anulación de elecciones. El problema es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entiende la anulación de una elección en un sentido parecido al de una sanción penal que privara de derechos a las personas (el derecho a votar). Pero si comenzamos a atribuir mayor peso a los principios rectores de libertad y autenticidad del sufragio, nos acercaremos a la conclusión de que en realidad se anulan elecciones para proteger los derechos de los ciudadanos en general (el verdadero afectado es el partido ganador y no el votante). Las elecciones extraordinarias permiten a seguir haciendo uso del derecho constitucional de votar sin ningún problema, por lo que no se justifica la tendencia a declarar la validez de procesos electorales viciados.

Así encontramos que en la jurisprudencia de la última época del Tribunal Electoral, coexisten las siguientes interpretaciones contradictorias sobre la determinancia:

- La determinancia normativa, entendida como la violación a principios rectores de la función electoral -concepto que debía generalizarse- únicamente sigue utilizándose para el estudio de un tipo de irregularidades: las que derivan del uso de propaganda y mensajes de contenido religioso. Esta es una conclusión a la que estudios importantes en la materia no habían llegado antes y resulta importante porque demuestra la coexistencia de criterios diferenciados en el Tribunal para evaluar las causales de nulidad. Esto es, al evaluar la intervención de iglesias y el uso de propaganda religiosa, el Tribunal Electoral ha asumido un criterio mucho más estricto (en nuestra opinión el correcto), pero lo aplica única y exclusivamente en este tipo de situaciones y no siempre que se solicita la nulidad de las votaciones.
- La determinancia puramente aritmética sigue teniendo las limitaciones con las que nació. Su aplicación estricta se suele dar en casos en los que la irregularidad consiste en errores de cómputo.

En el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SX-JRC-99/2010 en relación con la elección de Ayuntamiento en el municipio de Coxquihui, Veracruz, la Sala Regional de Xalapa del Tribunal Electoral aplicó recientemente un claro caso de determinancia cuantitativa.

En dicho caso la diferencia entre el primer lugar (PRI) y el segundo (PAN) habría sido de 97 votos. Sin embargo se acreditó que los paquetes electorales de una casilla básica y una contigua habían sido robados siendo que podrían haber votado en ellas hasta 869 personas, por lo que la posibilidad de un cambio en el resultado era muy grande. De esta forma concluyó que debía anularse la elección respectiva.

- La determinancia como relación de causalidad, que se ha consolidado como la regla general. Con ese concepto se validó la elección presidencial del 2 de julio de 2006 y probablemente será el discurso argumentativo que validará todo tipo de irregularidades en las elecciones del 2012.

- La determinancia no analizada o simulada. Se trata evidentemente de una modalidad corrupta –por ilícita y antiética- en la que el Tribunal Electoral omite sus propios precedentes, e ignora la obligación autoimpuesta de estudiar la determinancia. Con ella convierte la simple violación de reglas –por ejemplo las reglas partidarias para la integración de mesas directivas de casilla- en irregularidades determinantes automáticamente y sin argumento alguno.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral había generado una presunción *iruis tantum* en el sentido de que cuando la determinancia no se exige en la hipótesis legal respectiva, ésta debe presumirse. Corresponde en estos casos a la contraparte demostrar que la irregularidad no fue determinante.<sup>50</sup> Sin embargo, en el caso que hemos citado como ejemplo de determinancia no analizada o simulada –el referido a la elección interna de un partido político- la causal que el Tribunal Electoral estimó actualizada, sí exigía que se probara la determinancia. De esta forma no cabría argumentar que el Tribunal presumió que estaba probada la determinancia.

Lo que es peor, en otros casos, el Tribunal Electoral violenta su propia jurisprudencia y aun cuando la Ley no exiga la determinancia, el Tribunal adjudica la carga de la prueba de determinancia a la parte que solicita la nulidad, cuando debería exigir a quien solicita la conservación de los actos del proceso electoral, demostrar que la violación no fue determinante.

## **V. Aplicación de principios del derecho penal en la materia electoral**

Reiteradamente el Tribunal Electoral y sus servidores públicos han tratado de sostener que las limitantes que enfrenta el Estado, al momento de la aplicación de sanciones penales, deben conservarse también al momento de juzgar conductas en materia electoral:

“Aunque en el derecho administrativo sancionador electoral

---

<sup>50</sup> Ver *supra*, nota 19.

federal se ha reconocido que los principios del *ius puniendi* son aplicables en dicha materia y por ello se hayan llevado categorías del derecho penal (conducta y culpabilidad, así como fines de la pena, v. gr.) a tal disciplina, lo cierto es que se trata de construcciones dogmáticas que tienen como presupuesto conductas realizadas por autores individualmente considerados, mientras que el derecho administrativo sancionador se tipifican conductas de los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores. Esta imprevisión de la dogmática penal, no puede significar que, en el derecho administrativo sancionados, puedan resquebrajarse los principios de un Estado social y democrático de derecho, o bien, atemperarse las exigencias de su aplicación.

...

Sin embargo, a pesar de que los partidos políticos nacionales y las agrupaciones nacionales también pueden ser responsables por la comisión de infracciones, también debe imperar el principio de culpabilidad, por el cual se postula que la pena sólo puede justificarse en la comprobación de que el hecho le es reprochable al actor, como ocurre en todo Estado constitucional y democrático de derecho: es decir, que la culpabilidad es el fundamento y medida de la pena, y que, aun tratándose de personas jurídicas, se debe atender a un modelo de autorresponsabilidad o responsabilidad genuina o directa por el hecho propio.”<sup>51</sup>

Se trata por cierto de un tipo de argumento y de actitud que también utiliza el IFE para negarse a realizar investigaciones profundas.<sup>52</sup>

Sin embargo su opinión no resulta convincente. La gravedad de las sanciones que derivan del derecho penal explica la necesidad de límites a las facultades

---

<sup>51</sup> Juan Carlos Silva Adaya. *El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado constitucional y democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral*, en *La ciencia del derecho procesal constitucional*. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho, T. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral. Coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. Págs. 908 y 915.

<sup>52</sup> Resolución CG450/2008, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintinueve de septiembre de dos mil ocho, en el expediente JGE/QPRD/CG/779/2006.

que las autoridades administrativas poseen en esta materia. Sin embargo, el derecho administrativo sancionador no tiene esas mismas características. John Ackerman ha señalado:

“Asimismo, el TEPJF no puede comportarse como un simple tribunal de nulidad que se dedique a anular o ratificar las decisiones de los organismos administrativos, sino que tiene la obligación de actuar cotidianamente como lo que es, un tribunal de control constitucional de última instancia que cuenta con “plena jurisdicción” para llegar al fondo de los actos impugnados, así como garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad.”<sup>53</sup>

Además, como este trabajo trata de puntualizar, la determinación de anular elecciones no es una sanción. No se limitan derechos político electorales con la determinación de repetir determinados comicios, sino que se pretende hacer llegar un mensaje claro a los actores políticos: que únicamente podrán acceder a los cargos públicos de forma legítima, hasta que acaten las reglas y principios electorales.

Si el Tribunal cambiara su visión sobre este problema, podrían desincentivarse las cotidianas violaciones a las leyes electorales, dado que quienes las cometan sabrían que no serán eficaces.

#### *a. La decisión arbitraria de allegarse o no de pruebas*

En materia penal el juez está imposibilitado para agregar *motu proprio* nuevas pruebas a un expediente. Pero esto se explica en gran medida, porque existe un órgano del Estado responsable de esa función.

Sin embargo en materia electoral no existe un órgano especializado encargado de realizar las investigaciones (salvo en materia de fiscalización) y las

---

<sup>53</sup> John M. Ackerman. *Mitos de la institucionalidad electoral en México*, en *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Pág. 142.



autoridades electorales administrativas llegan a ser por el contrario un obstáculo para juzgar oportunamente las conductas irregulares de partidos y candidatos.

Ya hemos analizado la resolución recaída al SUP-JRC-244/2010, relativa a la elección de Gobernador de Veracruz, en la que el Tribunal sostuvo que no podía analizar las pruebas ofrecidas por el partido que reclamaba la nulidad del proceso electoral, debido a que el instituto electoral local no se había pronunciado sobre esos elementos probatorios. El PAN y el PRD habían presentado diverso material probatorio para acreditar irregularidades en el proceso electoral. Dado que el Instituto local no actuó con celeridad por lo que ni exoneró, ni sancionó al PRI o al Gobernador -esto es, no se agotó la “primera instancia”- el Tribunal omitió cualquier pronunciamiento sobre el material probatorio que tenía en su poder el Instituto.

Esto indicaría que un instituto electoral local puede –por vía de una omisión- impedirle a la máxima autoridad electoral del país (el Tribunal Electoral) conocer de irregularidades denunciadas y comprobadas por los partidos políticos, sin que existan consecuencias al respecto. Pero en realidad es una decisión del Tribunal el allegarse del material probatorio que necesita para evaluar el impacto de las irregularidades.

Cruz Parceró es muy claro en sus conclusiones sobre el dictamen de la elección presidencial del 2 de julio de 2006 y sobre la decisión del Tribunal que implicó negarse expresamente a la petición de recabar pruebas para calificar el proceso electoral:

“Al final del considerando cuarto, los magistrados de la Sala Superior consideraron que no hubo elementos para medir el grado de influencia o el grado de afectación, que no se llegó a conocer su impacto (p. 321). Pero aquí habrá que decir que, en parte, fue por omisiones de ellos que no se llegó a tal convicción. Yo no estoy aquí afirmando ni negando que hubo una afectación determinante; simplemente a la luz de sus argumetos es notorio

que no se llegó a tal conocimiento por tres causas: el haber rechazado la solicitud de allegarse pruebas hecha por la coalición, sus omisiones en evaluar la evidencia que había en el expediente y el haber extraído conclusiones erróneas que no se apoyan en las evidencias.

No se entiende además el que los magistrados de la Sala Superior hayan adoptado una actitud pasiva respecto a la investigación de posibles irregularidades, cuando ellos mismos admiten, por ejemplo, que las declaraciones de Fox “se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios... que pudieron haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final...” (p. 222). Si tales declaraciones fueron un riesgo, y además la valoración de que no fueron determinantes depende de que no se probó su influencia, resulta un caso de negligencia de su parte que siendo los encargados de velar por los principios constitucionales de equidad y de libertad de voto, y habiendo incluso antecedentes de su papel activo en la investigación de presuntas irregularidades en elecciones anteriores, se hayan mantenido pasivos al respecto. Como se observa de sus mismos argumentos, muestran más una intención de minimizar las anomalías y actos ilícitos a la luz de meras especulaciones, que una intención de determinar a través de pruebas y de una indagación responsable el grado de afectación que de hecho tuvieron.”<sup>54</sup>

Este es un claro ejemplo más, que demuestra un grado de discrecionalidad (rayando en arbitrariedad) totalmente censurable: cuando así lo decide el Tribunal asume una actitud proactiva y recaba todos los elementos posibles para calificar correctamente las elecciones, pero en otros casos decide limitarse a sí mismo. Este cambio de actitud ¿se debe a una preferencia por alguna de las partes en los litigios? Es deplorable que la actitud de una institución de pie a estas preguntas.

---

<sup>54</sup> Juan Antonio Cruz Parceró. Op cit. Pág. 126.

## VI. La vigencia de la causal de nulidad abstracta

Un caso de lo más relevante para la evolución de nuestro sistema de nulidad de elecciones fue el de la elección de Gobernador en Tabasco del año 1999. Ese caso guarda semejanza con otros en los que los medios de comunicación generaron inequidad en la contienda tanto a través de su cobertura como de los espacios comerciales que venden a los partidos (spots). El caso Tabasco fue un exceso de parcialidad, especialmente en los medios controlados por el Estado, pero también en los medios de comunicación administrados por empresas privadas.<sup>55</sup>

La reciente reforma constitucional en materia electoral atendió a fondo uno de esos aspectos, específicamente con el nuevo esquema de acceso a los medios de comunicación social consagrado en el artículo 41 base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahora en adelante los medios de comunicación no podrán vender a los partidos políticos, con precios impuestos discrecionalmente, el tiempo aire que pertenece a todos los mexicanos.

Esta medida puede consolidar una democracia de calidad en México. De acuerdo con Andreas Schedler: “Otra técnica de “desempoderamiento” (*disempowerment*) no transfiere el poder a nadie; por el contrario, combate el abuso y la arbitrariedad del poder eliminándolo. La idea subyacente es simple: el fraude es hijo de la discrecionalidad; si queremos combatir el fraude tenemos que terminar con ésta; los actores sólo pueden abusar del poder que tienen; si

---

<sup>55</sup> Existieron además otros elementos que llevaron a la Sala Superior a declarar nulos dichos comicios. Algunos elementos que motivaron la nulidad fueron: \* Negativa sistemática del acceso a la publicidad en los tiempos de transmisión a los candidatos del Partido de la Revolución Democrática. \* Al Partido Revolucionario Institucional se le concedió el ochenta y seis punto noventa y ocho por ciento de la cobertura noticiosa en un canal del gobierno del Estado y al resto de los partidos contendientes, en número de diez, únicamente se les destinó el trece punto cero dos por ciento del tiempo de información. \* Apertura ilegal de casillas en los consejos. \* En las instalaciones del IV Distrito Electoral de Tabasco, se destruyó, en forma dolosa o a través de negligencia injustificada, y mediante su exposición al fuego, diversa papelería electoral que contenía información relativa a la elección \* El gobierno del estado de Tabasco, por conducto de funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, llevó a cabo recaudación de fondos para financiar ilegalmente la campaña electoral del PRI y utilizó su personal para realizar labores partidistas.

reducimos sus márgenes de libertad, los privamos de la oportunidad de hacer trampa.”<sup>56</sup> Específicamente resulta relevante en nuestro estudio si tomamos en cuenta que la negativa a transmitir spots en los medios electrónicos de comunicación fue un elemento sustancial en la anulación de procesos electorales en el pasado.

Tanto doctrinal como judicialmente se ha establecido en nuestro país que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal, pese a guardar semejanzas, son materias distintas y con principios propios. Basta para ilustrar lo anterior el que en materia penal se ha incorporado recientemente a nivel constitucional el principio acusatorio, pero en el derecho administrativo sancionador la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido progresivamente varias facultades inquisitivas a las autoridades electorales, con el fin de salvaguardar los principios rectores de la materia electoral.<sup>57</sup> Ello nos permite establecer que las consecuencias jurídicas de una cierta conducta partidista, no tienen que encontrarse previstas en la ley y correlacionada directamente con sanciones, pues dichas exigencias son propias de la materia penal y no de la electoral.

Establecido lo anterior es posible realizar un análisis –por analogía- del sentido que debe darse a la disposición del artículo 99, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reza:

“Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.”

La frase “que expresamente se establezcan en las leyes” recuerda otros artículos constitucionales relativos a los ámbitos competenciales de órganos del Estado. Especialmente al artículo 124:

---

<sup>56</sup> Andreas Schedler, Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997 en *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI*, J. Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999. p. 1499.

<sup>57</sup> Ver las tesis de jurisprudencia: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. Sala Superior, tesis S3ELJ 16/2004. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO. Sala Superior, tesis S3ELJ 64/2002.

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

La disposición anterior podría entenderse de forma simple y llevar a la conclusión de que las autoridades federales únicamente pueden hacer aquello que está “escrito” en la Constitución. Sin embargo, ése no es el sentido que nuestra Carta Magna asigna a la palabra *expresamente*, toda vez que ella misma establece que el Congreso de la Unión cuenta con facultades implícitas (no escritas), de conformidad con el artículo 73 constitucional fracción XXX.<sup>58</sup>

Así pues, el artículo que establece la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para anular elecciones, no debe entenderse en el sentido de exigir que todas las hipótesis posibles de violaciones sustantivas a los procesos electorales se encuentren previamente señaladas por una ley que establezca la consecuencia de cada una de dichas violaciones, como si se tratara de un catálogo de tipos penales. Por el contrario, en la lógica de las nulidades electorales, éstas deben decretarse de conformidad con las previsiones del sistema jurídico mexicano (sin incorporar causales ajenas a éste) *derivadas* de las normas expresas para hacer valer sus principios rectores. Esto es, la consecuencia (anular una elección) no tiene que estar escrita en la ley, pero debe derivar de las normas que componen el sistema electoral.

En un futuro, si se violenta la disposición expresa de la Constitución relativa a la prohibición a los particulares de contratar propaganda a favor o en perjuicio de un partido o candidato, este criterio permitiría anular la elección correspondiente, a pesar de que dicha consecuencia no se encuentre *literalmente* prevista en la ley electoral respectiva. Finalmente cabría decir que el que una prohibición de las que hemos señalado (intervención de asociaciones religiosas o compra de propaganda por parte de particulares) no se encuentre relacionada con la consecuencia de anulación, no implica que el Tribunal Electoral no pueda considerar que se impone necesariamente ese efecto. Para llevar el caso al extremo, si se exige que todas las nulidades se

---

<sup>58</sup> Sobre el sistema de distribución de competencias en México véase Jorge Carpizo, Estudios constitucionales, 6ª ed., Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

hallen escritas y una legislatura local decide no establecer causales de nulidad en su ley local, se llegaría al absurdo de que una elección con un solo candidato, en la que no se presente la característica de secrecía del voto (como en las clásicas elecciones sindicales) y con un partido denominado Católicos de México, tuviera que ser declarada válida por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral del país.

## **VII. Los retos que se avecinan y el incierto desempeño de la máxima autoridad electoral en las elecciones del 2012**

México necesita indudablemente mejores autoridades electorales y particularmente, como ha tratado de demostrar este estudio, un mejor Tribunal Electoral. Las elecciones de 2012 serán muy probablemente un profundo fracaso, en cuanto a la calidad de nuestra democracia:

Especialmente cuando desde 2000 y hasta las últimas elecciones locales de Michoacán, Puebla, Baja California Sur e Hidalgo, se intensificaron como nunca los ilícitos en los comicios como son: las campañas sucias, la compra de votos, la intervención de grupos empresariales y grupos de narcotraficantes en los comicios, la intervención perversa de las televisoras y de algunas radiodifusoras y sin ningún pudor la intervención hasta la ignominia, de algunos gobernantes mediante el uso del poder público a favor y en contra de cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Nunca como en los últimos siete años los mexicanos hemos visto cómo con los recursos públicos se promovieron ambiciones personales de índole político electoral.<sup>59</sup>

Las autoridades electorales no han logrado que los partidos políticos se sometan a las reglas del juego democrático.

Al contrario. Con sus decisiones, el Tribunal Electoral fomenta la utilización de

---

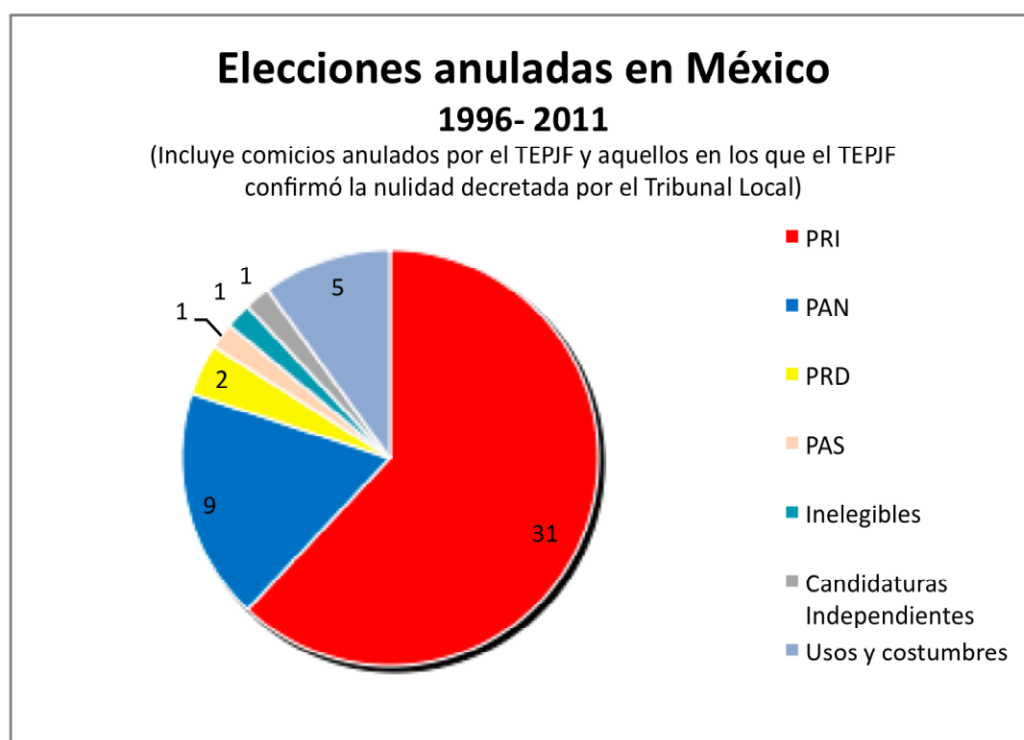
<sup>59</sup> Álvaro Arreola Ayala, *La justicia electoral en México Breve recuento histórico*, 2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Págs. 43 y 44.

todo tipo de irregularidades (salvo el uso de propaganda religiosa) durante los procesos electorales. El Tribunal Electoral parece decir “todo se vale” mientras no sea determinante y, como hemos argumentado, probar que una irregularidad es determinante es definitivamente imposible bajo el estándar de causalidad que ha prevalecido en la jurisprudencia electoral mexicana.

Por ello hemos propuesto que se recupere el criterio normativo para evaluar la determinancia de una irregularidad.

Es posible encontrar algunas estimaciones estadísticas claras a partir de la tabla que se encuentra al final de este trabajo y que resultan interesantes para buscar posibles escenarios en relación con las próximas elecciones.

Con sus diferencias, los partidos políticos más importantes recurren continuamente a la compra y coacción del voto.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TEPJF

Como se observa en la anterior gráfica, el partido que en más ocasiones ha cometido irregularidades de una gravedad inculcable –incluso para el TEPJF que se ha especializado en minimizarlas- que alteraron o defraudaron la voluntad popular, ha sido el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este

partido había resultado ganador en el 62% de todas las elecciones que fueron declaradas nulas en dicha instancia. Bien puede concluirse que el PRI se ha consolidado como el partido más fraudulento en la incipiente democracia mexicana.

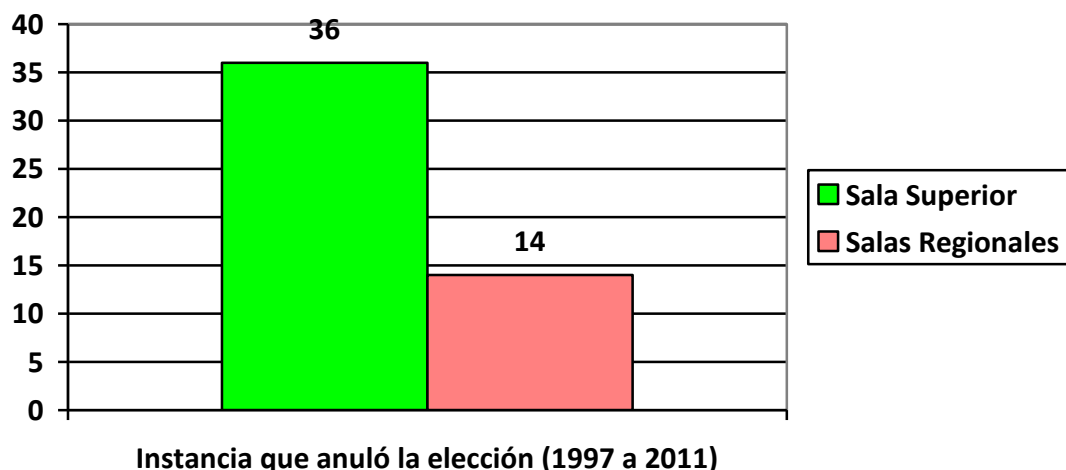
Para ejemplificar las prácticas que todavía persisten en ese partido podemos citar el expediente SX-JRC-119/2010 en el que la Sala Regional con sede en Xalapa anuló una elección que había favorecido al PRI en el Estado de Chiapas, debido a que los funcionarios de las mesas directivas de casilla hicieron constar en las actas del día de la jornada electoral la falta de boletas electorales, lo que forzó a cerrar las casillas e impidió por tanto la emisión del sufragio de cientos de ciudadanos en múltiples casillas.

El total de boletas faltantes resultó ser superior a la diferencia entre el primero y el segundo lugar, por lo que se dio una aplicación simple de la determinancia cuantitativa. Por cierto hay que decir que estas irregularidades exhiben un grado muy alto de corrupción e incompetencia entre los funcionarios del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, particularmente en el Consejo Municipal de Chamula. La mayoría de los mexicanos pensamos que el tipo de fraude que ahí se vivió es cosa del pasado. Incluso se presentaron personas acreditándose como funcionarios de la autoridad electoral local y trataron de rellenar urnas (presuntamente con las boletas que habían sido sustraídas antes del día de la jornada electoral).

En cuanto al Partido Acción Nacional (PAN), que ha ganado el 18 % de las elecciones fraudulentas en la historia moderna de México, también pueden encontrarse también interesantes datos. Por ejemplo, de las 9 elecciones que le fueron anuladas por encontrarse irregularidades graves, 8 se celebraron después del año 2000. Esto implica que desde que el PAN ocupa el Ejecutivo Federal se han incrementado notablemente los fraudes electorales cometidos por ese Partido.

En cuanto al propio Tribunal Electoral cabe señalar que la mayoría de las sentencias en que se decidió anular un proceso electoral provienen de la Sala Superior.





La Sala Superior anuló dos elecciones de Gobernador. La primera en Tabasco (2000) y la segunda en Colima (2003) y en total ha anulado 36 procesos electorales.

La mayoría de las elecciones anuladas corresponden al ámbito municipal: 44 de los procesos anulados. Solamente 3 de los casos anulados fueron elecciones de Diputados de mayoría relativa y en estos quince años de Tribunal Electoral únicamente se anuló una elección de Diputado Federal.

Elecciones en donde el TEPJF ha declarado la nulidad por año de resolución

Año de resolución	Tipo de Elección				Total
	Ayuntamiento	Diputados de mayoría relativa	Diputados federales	Gobernador	
1997	2	1			3
1998	1	1			2
2000	1			1	2
2001	1				1
2002	3				3
2003	2	1	1	1	5
2004	3				3
2005	1				1
2007	3				3
2009	1				1
2010	12				12
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>36</b>

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Elecciones en donde la Sala Superior del TEPJF ha confirmado la nulidad por año de resolución

Año de resolución	Tipo de Elección		Total
	Ayuntamiento	Presidente de comunidad	
1997	1		1
2000	1		1
2001	2		2
2002	2		2
2003	2		2
2004	2		2
2005		1	1
2007	1		1
2009	2		2
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>14</b>

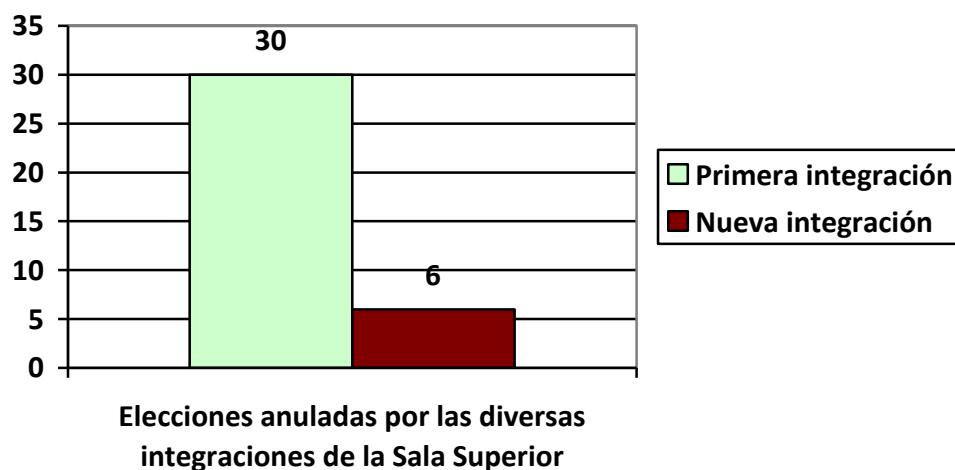
Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En cuanto a las Salas Regionales puede decirse que la más comprometida con los principios de libertad y autenticidad del sufragio es la Sala Regional con sede en Xalapa que ha anulado 11 de las 14 elecciones que en ese nivel se han invalidado, todas en el año 2010; la Sala de Toluca ha anulado solamente 2 procesos electorales mientras que la del Distrito Federal 1. Las Salas Regionales con sede en Monterrey y en Guadalajara se han caracterizado por defender al máximo el principio de conservación de los actos (que no es propio de la materia electora, constitucionalmente hablando) y no han anulado un solo proceso electoral.

Una forma interesante de analizar el proceso de evolución de las nulidades electorales en México se refiere a las personas que han integrado la máxima autoridad electoral. La integración de la Sala Superior ha tenido básicamente dos etapas:

- La primera va de 1996 al 2006, cuando estuvo integrado por José Fernando Leonel Castillo González, José Luis de la Peza (falleció en el año 2005), Eloy Fuentes Cerda, Ojesto Martínez Porcayo, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José de Jesús Orozco Henríquez, Mauro Miguel Reyes Zapata.
- La segunda va de 2007 hasta la fecha integrada por María del Carmen Alanís, Constancio Carrasco, Flavio Galván, Manuel González Oropeza,

Salvador Olimpo Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos y Alejandro Luna Ramos (ingresó en abril de 2005 debido al fallecimiento de José Luis de la Peza).



La gráfica anterior muestra una situación francamente preocupante. Es evidente que desde 2007 a la fecha se ha consolidado en el Tribunal Electoral y particularmente en la Sala Superior, una tendencia férrea para validar prácticamente todo proceso electoral que califica.

Podría objetarse que nos encontramos apenas a la mitad del periodo constitucional que corresponde a la nueva integración. Sin embargo, si la tendencia se mantiene, lo más probable es que la nueva Sala Superior no anule ni siquiera la mitad de los procesos electorales que fueron invalidados por la anterior integración.

Después de analizar estos datos ¿qué podemos esperar de la elección presidencial de 2012? En primer lugar, hay que reconocer que la instancia que calificará la elección presidencial se ha caracterizado por cambios de criterio y omisiones que lo han sumido en una franca crisis de legitimidad.

Por otro lado hay que recalcar que la tendencia que ha asumido por la actual integración, validando todo tipo de irregularidades, propiciará que los partidos políticos utilicen con total impunidad las prácticas de compra y coacción que han caracterizado a nuestra frágil democracia. El ganador será muy probablemente el partido que con mayor cinismo elabore su estrategia para defraudar la voluntad popular. Y el Tribunal Electoral le levantará el brazo.

La actual integración no puede hacer algo diferente. Se han especializado –o se han doctorado– en la argumentación para validar los fraudes electorales. Aún suponiendo que los magistrados actuales fueran personas con algo de integridad y ética, la aplicación estricta de sus precedentes jurisprudenciales los llevará a validar un magno fraude electoral en 2012.

Lo más lamentable es que la actuación de la nueva integración se ha caracterizado, además por los escándalos, por su parcialidad y por la resolución contradictoria de asuntos semejantes.

La nueva integración parece suponer que al mantener contentos a algunos actores políticos clave, podrán mantenerse en el cargo. El problema es que están acabando con toda la legitimidad que quedaba en las instituciones electorales.

La razonabilidad que existe detrás de la creación de un Tribunal Electoral, que sustituyó a los Colegios Electorales es una muy simple: los tribunales ofrecen imparcialidad y previsibilidad en la solución de los conflictos.

Debe subrayarse que en el origen de los Estados liberales, la existencia de jueces imparciales no es un elemento más del gobierno, sino la razón esencial para la legitimidad del Estado en su conjunto, pues sólo así se defienden los derechos de las personas.<sup>60</sup>

Para desgracia de nuestro sistema político y de nuestro país, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no ofrece ninguna de esas dos cosas. No es imparcial y sus resoluciones son totalmente imprevisibles: un día pueden calificar como determinante el que uno de los ciudadanos que integran la Mesa Directiva de Casilla no pertenezca a la sección electoral y al día siguiente considerar que un spot difundido el día de la jornada en medios masivos de comunicación, no constituye una irregularidad determinante; un día puede ignorar sus propias tesis de jurisprudencia para favorecer al candidato de una corriente partidaria y al siguiente cenar con uno de los precandidatos presidenciales.

Si el proceso electoral de 2006 implicó una severa crisis para el país y contábamos entonces con una integración de la Sala Superior que había tenido

---

<sup>60</sup> Cfr. John Locke. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, (1690), Madrid, Ed. Aguilar, 1963.

un desempeño respetable, en 2012 México se encontrará al borde de una nueva guerra civil. La violencia, la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la crisis económica de la que no podemos salir, así lo auguran.

Tal vez los medios de comunicación tengan éxito al ofrecer a la ciudadanía la narración de una historia en la que se consolida la democracia a través de la alternancia entre el Partido Acción Nacional y el Revolucionario Institucional. Muy probablemente tratarán de concentrar la esperanza de cambio para el país en el candidato de las televisoras (Enrique Peña Nieto) y reeditar la efervescencia democrática que el país vivió con la victoria de Vicente Fox derrotando al partido de Estado (que hoy sería el PAN). Si lo logran tal vez eviten la catástrofe que parece avecinarse. Pero hay que recordar que la historia se repite: la primera vez como tragedia y la segunda ocasión como una farsa.

Elecciones anuladas en México de 1997 a 2011.

Expediente	Actor	Entidad	Municipio/ Distrito	Elección	Partido que originalmente obtuvo la constancia
SDF-JRC-109/2010	COMPROMISO POR PUEBLA	PUEBLA	Ixcamilpa de Guerrero	Ayuntamiento	Coalición Alianza Puebla Avanza
ST-JIN-16/1997	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	ESTADO DE MÉXICO	Ecatepec de Morelos	Diputados de mayoría relativa Distrito 10	Germán Rufino Contreras Velásquez
ST-JRC-15/2008	COALICIÓN "MÁS POR HIDALGO"	HIDALGO	Zimapán	Ayuntamiento	PRD
SUP-JDC-2542/2007	ALFONSO GONZÁLEZ MARTÍNEZ Y OTROS	OAXACA	San Juan Bautista Guelache	Ayuntamiento	Usos y costumbres
SUP-JDC-	ADELFO	OAXACA	San Nicolás	Ayuntamiento	Usos y

2568/2007	CÁNDIDO SORIANO ORTIZ Y OTROS		MIahuatlán		costumbres
SUP-JDC-2569/2007	ABEL VICTORIA ZARAGOZA Y OTROS	OAXACA	Eloxochitlán de Flores Magón y Teotitlán de Flores Magón	Ayuntamiento	Usos y costumbres
SUP-JRC-101/2004	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	YUCATÁN	QUINTANA ROO	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC-115/2001	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	YUCATÁN	Chacsinkín	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC-13/2002	EFRAÍN ROMERO FERMÍN Y OTROS	TLAXCALA	Huamantla	Ayuntamiento	René Márquez Fermín
SUP-JRC-137/1998, SUP-JRC-138/1998 y SUP-JRC-139/1998	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	CHIAPAS	Distrito 22	Diputados de mayoría relativa	PRI
SUP-JRC-151/1998	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	OAXACA	Santo Domingo Tonalá	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	COLIMA		Gobernador	PRI

232/2003, y SUP-JRC- 233/2003					
SUP-JRC- 290/2000	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	SONORA	Rosario	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC- 36/1997	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	SAN LUIS POTOSÍ	Santa Catarina	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC- 383/2001	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	TLAXCALA	San Pablo del Monte	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC- 39/2005	PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	PUEBLA	Santa Inés Ahuatempan	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC- 47/2002 y y SUP-JRC- 048/2002 acumulados	PARTIDO DEL TRABAJO	PUEBLA	Molcaxac	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC- 484/2003	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	JALISCO	TAMAZUL A DE GORDIAN O	Ayuntamiento	PRI
SUP-JRC- 487/2000 y SUP-JRC- 489/2000 acumulados	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	TABASCO		Gobernador	PRI
SUP-JRC- 505/2003	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	SAN LUIS POTOSÍ	Rioverde	Ayuntamiento	PRI PVEM candidaturas comunes
SUP-JRC- 526/2004	FUERZA PRI- VERDE	MICHOACÁN	Tumbiscatío	Ayuntamiento	PRD
SUP-JRC-	PARTIDO	YUCATÁN	Tahmek	Ayuntamiento	PRI

68/2004	ACCIÓN NACIONAL				
SUP-JRC-85/1997	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	SONORA	Aconchi	Ayuntamiento	PRI
SUP-REC-9/2003 y SUP-REC-10/2003 acumulados	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	COAHUILA	Torreón Distrito 6	Diputados federales	PAN
SUP-REC-34/2003	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	MICHOACÁN	5	Diputados de mayoría relativa	PAN
SX-JDC-397/2010	APOLINAR TORRES ALAVEZ	OAXACA	Santos Reyes Nopala	Ayuntamiento	PRI
SX-JDC-398/2010 al SX-JDC-402/2010, ACUMULADOS	YESENIA SANTIAGO RIVERA	OAXACA	San Jerónimo Sosola	Ayuntamiento	Planilla Roja Usos y costumbres
SX-JDC-409/2010	OTROS-MATEO NAZARIO PÉREZ RAMÍREZ	OAXACA	Santa María Peñoles en Etna	Ayuntamiento	PRI
SX-JDC-412/2010	OTRO-VICTORIA NICOLASA HERRERA OSORIO	OAXACA	San Andrés Cabecera Nueva	Ayuntamiento	PRI
SX-JDC-415/2010 y SX -JDC-420/2010- acumulados	ISRAEL MARTÍNEZ LÓPEZ Y OTROS	OAXACA	San Juan Bautista Guelache	Ayuntamiento	PRI
SX-JDC-	LEONARDO	OAXACA	San	Ayuntamiento	PRI



417/2010 y SX -JDC- 418/2010 acumulados	PEREDA NÚÑEZ		Francisco Chapulapa		
SX-JDC- 436/2010 y SX -JDC- 443/2010 acumulados	AGUSTÍN BARRON MONTIEL Y OTROS	OAXACA	San Juan Cotzocón	Ayuntamiento	PRI
SX-JDC- 438/2010	MARQUITO CORTÉS SÁNCHEZ	OAXACA	San Miguel Chimalapa, Juchitán	Ayuntamiento	PRI
SX-JRC- 119/2010	UNIDAD POR CHIAPAS	CHIAPAS	Chamula	Ayuntamiento	PRI
SX-JRC- 148/2010	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	VERACRUZ	José Azueta	Ayuntamiento	Coalición Veracruz para Adelante
SX-JRC- 99/2010	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	VERACRUZ	Coxquihui	Ayuntamiento	Coalición “Veracruz para adelante”

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

### ASUNTOS EN LOS QUE LA SALA SUPERIOR CONFIRMÓ LA NULIDAD DE LA ELECCIÓN

EXPEDIENTE	ACTOR	ENTIDAD	MUNICIPIO	DTO.	ELECCIÓN	PARTIDO QUE ORIGINALMENTE OBTUVO LA CONSTANCIA
SUP-JRC-035/1997*	PRI	SAN LUIS POTOSÍ	LA PILA		DELEGADO MUNICIPAL	PRI
SUP-JRC-080/1997	PAN	SONORA	IMURIS		AYU	PAN
SUP-JRC-382/2000	PRI	MORELOS	OCUITUCO		AYU	PRI
SUP-JRC-196/2001	PAN	CHIHUAHUA	CD. JUÁREZ		AYU	PAN

EXPEDIENTE	ACTOR	ENTIDAD	MUNICIPIO	DTO.	ELECCIÓN	PARTIDO QUE ORIGINALMENTE OBTUVO LA CONSTANCIA
SUP-JRC-252/2001	PAN	OAXACA	SAN JOSÉ INDEPENDENCIA		CONCEJAL	PAN
SUP-JRC-254/2001 *	PRI	OAXACA	SAN JOSÉ INDEPENDENCIA		CONCEJAL	PAN
SUP-JDC-138/2001	CAN	TLAXCALA	SAN CRISTOBAL ZACACALCO, CALPULALPAN		PDTE. MUNICIPAL AUXILIAR	PLANILLA REGISTRADA POR LA CIUDADANÍA
SUP-JRC-434/2001 *	PRI	TLAXCALA	IXTENCO		AYU	PRI
SUP-JRC-005/2002	PAS	TLAXCALA	ZACATELCO		AYU	PAS
SUP-JRC-102/2003	CAPT	EDO. MEX.	SAN MATEO ATENCO		AYU	CAPT
SUP-JRC-069/2003	PAN	EDO. MEX.	TEPOTZOTLÁN		AYU	PAN
SUP-JRC-337/2003	PAN	SONORA	GRANADOS		AYU	PAN
SUP-JDC-050/2004*	CAN	TLAXCALA	CHIPILO, MUNICIPIO DE TERRENATE		PDTE. DE COMUNIDAD	ELECCIÓN DE ACUERDO A LOS USOS Y COSTUMBRES DE LA COMUNIDAD
SUP-JRC-063/2004	PRI	YUCATÁN	AKIL		AYU	PRI
SUP-JRC-367/2004	PAN	VERACRUZ	LANDERO Y COSS		AYU	PAN
SUP-JRC-095/2006	ALIANZA POR MÉXICO (PRI-PVEM)	EDO. MEX.	OCOYOCAC		AYU	ALIANZA POR MÉXICO (PRI-PVEM)
SUP-JRC-604/2007	PRI	MICHOACÁN	YURÉCUARO		AYU	PRI
SUP-JRC-76/2009	PAN	JALISCO	Gómez Farías		AYU	PAN
SUP-JRC-77/2009	PAN	JALISCO	San Cristóbal de la Barranca		AYU	COALICIÓN "ALIANZA POR JALISCO"
* EN ESTRICTO SENTIDO NO SE CONFIRMÓ LA NULIDAD DE LA ELECCIÓN, SINO QUE SE CONFIRMÓ EL DESECHAMIENTO O SE DESECHÓ LA IMPUGNACIÓN CONTRA LA DECLARATORIA DE NULIDAD, LO QUE TRAJÓ APAREJADA SU FIRMEZA.						

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## Conclusiones

Una de las conclusiones más preocupantes a las que se puede llegar después de este estudio, es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es una institución inconsistente, que exige pruebas imposibles de obtener en algunos casos para evitar así la anulación, mientras que en otros anula casillas electorales con fundamento en simples cuestiones formales y en lugar de anular la elección, prefiere violar su propia jurisprudencia y otorgar el triunfo al segundo lugar. Se puede caracterizar como un Tribunal notoriamente parcial.

Ahora bien, la mayoría de las propuestas aquí planteadas no podrían ser imaginadas si nuestro país continuara aplicando un mecanismo vía colegios electorales para la calificación de los procesos electorales. Por ello debemos comenzar por celebrar los grandes avances que hemos alcanzado en nuestro país en materia de instituciones y leyes electorales.

La conclusión más relevante que puede obtenerse del presente estudio, es la propuesta de cambio en la visión con la que se toman las decisiones respecto de las nulidades de elecciones. Hemos planteado la necesidad de dar más peso, en lo general, a los principios constitucionales de libertad y autenticidad del sufragio universal que al principio de conservación de los actos válidamente celebrados.

Ello es así porque la decisión de anular una elección, no afecta los derechos de la ciudadanía (siempre se conserva el derecho de participar en las elecciones extraordinarias) mientras que, por el contrario, validar una elección con irregularidades sí puede afectar la libertad de un pueblo para elegir a sus gobernantes en comicios auténticos.

Ante la violación de los principios rectores en un proceso electoral, pero ante la duda de si esa violación fue la causa que dio paso a cierto resultado electoral, resulta preferible anular las elecciones. Es mejor repetir elecciones que elegir gobernantes en procesos con poca legitimidad. Debe optarse por la solución que garantice a la mayoría de las personas el goce de sus derechos político-

electorales.

Este cambio de óptica implica probablemente el dejar de utilizar teorías ajenas al Derecho Electoral para argumentar en torno a él. Por ejemplo, durante la exposición de este trabajo ha quedado claro que la utilización de métodos y estándares probatorios propios del derecho penal, perjudican severamente la calidad de la democracia en nuestro país.

También es relevante señalar que la propuesta aquí reseñada, no requiere de cambios legislativos. Los propios magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrían adoptar esta decisión –obstaculizar en mayor medida la violación a las reglas y principios electorales- sin necesidad de una decisión previa del Congreso de la Unión. Es cierto que se requeriría abandonar algunos criterios y tesis jurisprudenciales establecidas por el propio Tribunal Electoral, pero ello es tarea normal de cualquier tribunal de última instancia. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación continuamente modifica sus interpretaciones, incluso las adoptadas con la misma integración de la Corte. Nadie pretende que las interpretaciones jurisprudenciales sean verdades inmutables.

Me he permitido dividir el resto de las conclusiones de este trabajo, en apartados específicos relativos a la naturaleza de las medidas propuestas.

### Conclusiones jurisdiccionales

Es necesario revisar los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues el criterio de determinancia cuantitativa debe ser correctamente aplicado, para que no se entienda circunscrito a una sola casilla sino al tipo de elección de que se trate. Además debe ser limitado a algunos casos y no entenderse como un requisito presente en todos los casos. Como se ha señalado ya por el propio Tribunal, la determinancia debe considerarse también en cuanto al aspecto cualitativo de la violación.

Es fundamental que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

contemple invariablemente en sus resoluciones un análisis sobre los principios que sopesa cuando califica un proceso electoral. Esto implicará una fase más en las obligaciones que las más altas instituciones de nuestro país adoptan para justificar y explicar sus decisiones de cara a los gobernados.

También debe impulsarse una nueva comprensión de la nulidad de elecciones. Ese efecto no debe entenderse como una consecuencia indeseable que restringe o limita los derechos políticos de los ciudadanos –puesto que las elecciones extraordinarias siempre permiten a los ciudadanos hacer un uso efectivo de sus derechos-, sino como una posibilidad para impedir que la duda impere en los procesos electivos. Las violaciones a los principios rectores de la materia electoral, aún cuando su trascendencia no pueda ser determinada cuantitativamente, deben combatirse y eliminarse de la práctica de nuestro sistema político- jurídico.

### Conclusiones legislativas

Es necesario incluir en todas las legislaciones, tanto locales como en la federal en materia electoral, la nulidad de elecciones en caso de que se realice propaganda a favor de un candidato a través de agrupaciones o instituciones religiosas o con elementos y argumentos religiosos o se utilicen alusiones religiosas.

El propio Tribunal Electoral ha resuelto precisamente que una norma del tipo que recomendamos es compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en concreto con su artículo 130, pues se definió que como consecuencia del principio de separación entre las iglesias y el Estado se prevén diversas prohibiciones y limitantes en materia política y electoral, entre las que destaca la relativa a que los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

Deben incorporarse causales de nulidad que contemplen la violación de los principios rectores de la materia electoral. En tanto el legislador no atienda esa

obligación impuesta por la Constitución y el catálogo de nulidades en las legislaciones locales no se encuentre completo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debería seguir actuando como garante de la vigencia de las normas constitucionales en materia electoral.

También deben incorporarse normas restrictivas de la libertad de expresión de los funcionarios públicos de mando superior, así como la prohibición a los mismos de fungir como representantes de partidos políticos o incluso como funcionarios en las mesas directivas de casilla de cualquier elección.

## Bibliografía

- Arreola Ayala, Álvaro. *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F. 2008.
- Atienza Rodríguez, Manuel. *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral*. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, número 19. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México D. F.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Décimo tercera edición, Porrúa, México, 2000.
- Bárcena Zubieta, Arturo. *La prueba de irregularidades determinantes en el Derecho Electoral. Un estudio desde la teoría de la argumentación*. Porrúa, México, 2008.
- Miguel Carbonell. *Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 123, Sección de Información, 2008.
- Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, 6ª ed., Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- Crespo, José Antonio. *Elecciones y democracia*, Cuarta edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001.
- Cruz Parceró, Juan Antonio. *Los errores y las omisiones del Tribunal Electoral. Análisis argumentativo del dictamen de la elección presidencial*, en Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 26, ITAM, abril 2007.
- Dworkin, Ronald. *Taking rights seriously*, Harvard University Press, Massachusetts, 1978.
- Flavio Galván Rivera. El principio de legalidad en la materia electoral, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados, IFE, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

- Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*, Tr. Manuel Jiménez Redondo, Trotta, 4ª Edición, Madrid, 2005.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª edición, UNAM, México, 1958.
- Larenz, Karl. *Metodología de la ciencia del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1994.
- Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, (1690), Madrid, Ed. Aguilar, 1963.
- Madero, Francisco I. *Plan de San Luis*. San Luis Potosí, Octubre 5, 1910. Mecanoscrito Original, con correcciones de Francisco I. Madero. Documentos facsimilares, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, México, 1976.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano, en *Justicia Electoral*, número 9, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. Principios y reglas en el derecho electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo, en *Justicia Electoral*, número 16, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral mexicano*. 8ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- John Rawls, "Teoría de la Justicia". Cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Ruiz Suárez, Ricardo. Resolución de controversias y calificación en las elecciones de 1991, en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales. *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*. Porrúa, México, 1994.
- Salazar Ugarte, Pedro. *Reflexiones sobre la teoría garantista a la luz de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga Coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.



- Sartori, Giovanni. *La política*. Fondo de Cultura Económica, México, Segunda edición, 2000.
- Serna de la Garza, José María. *Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos Tabasco y Yucatán*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 100, Sección de Artículos, 2001.
- Schedler, Andreas. Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997, en J. Jesús Orozco Henríquez comp. *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999.
- Silva Adaya, Juan Carlos. *El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado constitucional y democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral*, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, T. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral. Coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- Tribunal Federal Electoral, *Memoria de 1994*, dos tomos. México, 1995.

### **Sentencias y resoluciones consultadas**

- Voto particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel en torno al Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006
- Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-166/99
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-275/99
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-283/99
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-290/2000
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-005/2002

- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-604/2007
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-012-2008
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-244/2010 y su acumulado
- Recurso de apelación SUP-RAP-209/2010
- Recursos de apelación SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-123/2010 y SUP-RAP-125/2010 acumulados
- Recursos de apelación: SUP-RAP-24/2011, SUP-RAP-26/2011, SUP-RAP-27/2011 y SUP-RAP-32/2011 acumulados
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SX-JRC-119/2010
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SX-JRC-99/2010
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral SX-JRC-148/2010
- Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-JDC-393/2005
- Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-JDC-695/2007
- Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-JDC-693/2007
- Resolución CG450/2008, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el expediente JGE/QPRD/CG/779/2006

### **Tesis aisladas y de jurisprudencia**

- NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). Sala Superior, tesis S3ELJ 13/2000. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 202-203.
- PROHIBICIÓN DE USAR SÍMBOLOS, EXPRESIONES O ALUSIONES RELIGIOSAS, RIGE EN CUALQUIER MOMENTO Y NO SOLAMENTE DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL (tesis S3EL 022/2000)
- NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO. Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, página 45, Sala Superior, tesis S3ELJ 39/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 201-202.
- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA

ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO. Sala Superior, tesis S3ELJ 64/2002.

- PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE SE CONFIGURE LA CAUSAL DE NULIDAD, NO SE REQUIERE EL REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DE LAS AGRUPACIONES O INSTITUCIONES RELIGIOSAS QUE LA REALICEN Sala Superior, tesis S3EL 121/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 820-821. Tesis relevante.
- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. Sala Superior, tesis S3ELJ 16/2004.
- SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. Sala Superior, tesis S3ELJ 20/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 303.
- "NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares). S3ELJ 23/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 200 y 201
- LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima). Tesis relevante S3EL 027/2004.
- NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD Sala Superior, tesis S3EL 031/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 725-726.
- AUTORIDADES COMO REPRESENTANTES PARTIDISTAS EN LAS CASILLAS. HIPÓTESIS PARA CONSIDERAR QUE EJERCEN PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (Legislación de Sinaloa). Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-436/2004.—Partido Acción Nacional.—28 de noviembre de 2004.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Gabriel Mendoza Elvira. Sala Superior, tesis S3EL 002/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 363-364.