

NULIDAD DE  
ELECCIONES ANTE  
IRREGULARIDADES  
DETERMINANTES  
PARA EL  
RESULTADO.

LOS CABOS 2011

**Jesús Ibarra Cárdenas**

Nota introductoria  
Enrique Basauri Cagide



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



# 19

SERIE COMENTARIOS  
A LAS SENTENCIAS  
DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
**VERTIENTE SALAS REGIONALES**

## NULIDAD DE ELECCIONES ANTE IRREGULARIDADES DETERMINANTES PARA EL RESULTADO. Los Cabos 2011

COMENTARIOS A LA SENTENCIA  
SG-JRC-7/2011  
*Jesús Ibarra Cárdenas*

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE  
*Enrique Basauri Cagide*

342.7956 Ibarra Cárdenas, Jesús.  
I613n

Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado : Los Cabos 2011 / Jesús Ibarra Cárdenas; nota introductoria a cargo de Enrique Basauri Cagide. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

74 p.; + 1 cd-rom. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertiente Salas Regionales; 19)

Comentarios a la sentencia SG-JRC-7/2011.

ISBN 978-607-708-197-5

1. Nulidad de elecciones. 2. Causales de nulidad. 3. Elecciones locales – Baja California (México). 4. Irregularidades electorales. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Guadalajara (México) – Sentencias. I. Basauri Cagide, Enrique. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL.  
VERTIENTE SALAS REGIONALES**

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-197-5

Impreso en México.

# DIRECTORIO

## Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

## Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez



## **CONTENIDO**

Presentación .....	9
Nota introductoria .....	13
Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado. Los Cabos 2011 .....	27

## **SENTENCIA**

SG-JRC-7/2011 .....	Incluida en CD
---------------------	----------------



## PRESENTACIÓN

El presente texto aborda uno de los temas más paradigmáticos, complejos y controvertidos del ámbito electoral: la nulidad de las elecciones. Dicho asunto se estudia a partir de la *determinancia* de las irregularidades surgidas en el caso de las elecciones realizadas en Los Cabos, Baja California Sur, en el año 2011.

Uno de los aspectos originales del presente texto es estudiar la definición jurisdiccional de lo determinante de ciertas irregularidades a fin de decretar la nulidad de la elección (como sucedió en el caso de Los Cabos), en comparación con otros asuntos en los que se ocupó una argumentación con algunas variantes; de ahí que el título se relacione con la perspectiva comparada.

En efecto, desde la perspectiva del autor, los lectores de la presente obra podrán encontrar una tipología de la manera como pueden abordarse determinados hechos para resolver la nulidad de una elección. En términos generales, el autor encuentra, a partir del análisis de diversas sentencias, dos formas de afrontar las situaciones fácticas de un caso: por un lado, debe encontrarse y demostrarse el *nexo causal* de determinados hechos con las afectaciones señaladas; por el otro, una postura que esté en las antípodas afirma que, con independencia de la repercusión de esas violaciones o hechos considerados ilícitos, por el mero acto de acaecer, el efecto jurídico que acarrea es el de la nulidad.

Indudablemente, la teoría del *nexo causal*, como elemento para considerar determinados hechos, es una deuda argumentativa con las aportaciones que ha realizado Michele Taruffo, uno de los procesalistas contemporáneos de más prestigio en el mundo jurídico.

Así, el planteamiento de José de Jesús Ibarra Cárdenas resulta original, pues pone en el centro del debate las dos posturas que han sido desarrolladas por el propio Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación (TEPJF) en sus diferentes integraciones y Salas, tanto las Regionales como la Superior.

En ese sentido, el presente producto editorial ofrece una variante para asumir el tema, nada fácil, de la nulidad de una elección.

Por otro lado, de una manera didáctica, el lector encontrará cuadros con resúmenes de distintos asuntos en los que se hace hincapié en las variantes por caso, para comprender de un modo rápido los distintos elementos de cada asunto, así como las variantes respectivas, a manera de reglas y subreglas obtenidas, según corresponda. Lo anterior representa un aspecto didáctico de gran utilidad para los consultantes. A su vez, tal registro sirve para tener una aproximación de los argumentos vertidos en cada ocasión.

De esta forma, el texto representa un buen ejercicio de análisis de sentencias en torno al tema concreto de la calificación de la determinancia de ciertos hechos relevantes para juzgar la nulidad de una elección. Con ello, de alguna manera se utiliza el método de la *Línea jurisprudencial* desarrollada por algunos académicos e investigadores del fenómeno judicial. La Línea jurisprudencial implica el estudio y análisis de una determinada figura jurídica y su evolución desde la perspectiva jurisdiccional, es decir, a partir de los diferentes elementos (tanto de hecho como de derecho) que se agregan de caso en caso. Eso ocurre en la presente publicación, en cuanto a la determinancia de las irregularidades en una elección. De algún modo se trata de responder las grandes preguntas: ¿qué hechos deben ser considerados para anular una elección?, ¿qué elementos deben analizarse para concederla?

Por otra parte, a la luz del caso concreto de Los Cabos 2011, como el propio autor lo llama, un tema central es el relativo a los límites de la propaganda religiosa en un proceso electoral. En el presente caso, los hechos relevantes se refieren a que un ministro de culto religioso, en plena misa, hizo referencias de apoyo a una de las propuestas políticas participantes en el proceso electoral respectivo. Lo anterior, puesto a la luz del principio

constitucional del Estado mexicano, relativo a la separación Iglesia-Estado, hace que el hecho pueda abordarse a partir de las mencionadas coordenadas.

Asimismo, el estudio del caso ofrece las vicisitudes argumentativas, así como la asimilación de los hechos objeto del litigio, dentro de un órgano colegiado. Parte fundamental del quehacer jurisdiccional es, precisamente, el disenso entre los integrantes de dicho órgano. Tal característica, lejos de ser una carga para su funcionamiento, resulta indispensable y saludable para fortalecer al aparato argumentativo. Ese rasgo se ve reflejado en el presente caso, pues las afirmaciones y el disenso en torno a la nulidad de la elección de 2011, en Los Cabos, resultan claves para entender el planteamiento acerca de cómo puede asimilarse la determinancia de ciertas irregularidades.

Dicho de otra forma, el debate surgido dentro de los órganos judiciales de alguna manera es el mismo que se da en la academia y en la sociedad, y apunta al papel de los jueces electorales en el funcionamiento de la democracia y, más en concreto, a cómo pueden asirse ciertos hechos relevantes calificados como irregularidades, para posteriormente analizar su determinancia o importancia para efectos de la nulidad.

Indudablemente, textos como éste buscan abonar a una discusión inacabada. Y, seguramente, habrá más tinta y palabras que dedicar para buscar mayores y mejores respuestas, todo en aras de ensanchar y conseguir una mejor democracia en el país.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



## NOTA INTRODUCTORIA

SG-JRC-7/2011

*Enrique Basauri Cagide\**

El 15 de abril de 2011, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió un caso emblemático en el que la mayoría de los magistrados votaron en contra del proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente, José de Jesús Covarrubias Dueñas, relativo a los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) promovidos por el partido Convergencia y las coaliciones “Unidos por Baja California Sur (BCS)”, “La alianza es contigo” y “Sudcalifornia para todos”, en contra de las resoluciones dictadas el 12 de marzo de dicho año por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, en los expedientes TEE-JI-013/2011, así como el TEE-JI-012/2011 y su acumulado TEE-JI-014/2011.

### Antecedentes del caso

En este sentido, en virtud de las características del asunto, de la condición de los promoventes y de la esencia del problema jurídico, resulta necesario situarse en el contexto.

El 6 de febrero de 2011 tuvieron verificativo en Baja California Sur elecciones constitucionales para designar al gobernador, diputados y municipales. Por lo que hace al presente análisis, en la sesión de cómputo realizada del 9 al 11 de febrero, el Comité Municipal Electoral de Los Cabos declaró la validez de la elección

---

\* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

y entregó la constancia de mayoría a la coalición “Sudcalifornia para todos”, integrada por los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT).

En contra de ello, el partido Convergencia y las coaliciones “Unidos por BCS” y “La alianza es contigo” promovieron sendos juicios de inconformidad ante la instancia local. Por lo que, en sesión del 12 de marzo, el Tribunal estatal resolvió en el sentido de declarar que no se tuvo por acreditada la nulidad de la elección invocada; asimismo, en virtud de la actualización de diversas causales, declaró la nulidad de la votación recibida en 50 casillas, por lo que modificó los resultados consignados en el correspondiente cómputo. Sin embargo, confirmó la declaración de validez de la elección y, en consecuencia, la entrega de la constancia de mayoría.

Inconformes con la determinación tomada por ese Órgano Jurisdiccional, el 18 de marzo posterior se presentaron cuatro JRC.

## Síntesis de los agravios

En los escritos de demanda, en esencia, se realizaron los siguientes planteamientos:

- 1) Se arguye que el Tribunal estatal vulneró los principios constitucionales de legalidad, certeza jurídica, equidad y objetividad, al dejar de considerar la inconstitucionalidad del artículo 269, párrafo tercero, de la ley electoral local, en relación con el diverso 41, fracción II, inciso c, de la Constitución política de la entidad federativa, por lo que realizó una indebida aplicación de la norma constitucional local, dejando al partido Convergencia sin la asignación de una regiduría por el principio de representación proporcional en el ayuntamiento de Los Cabos.
- 2) La coalición “La alianza es contigo” reclamó en la sentencia impugnada diversas irregularidades, que a su decir fueron graves, generalizadas, plenamente acreditadas y determi-

nantes, y que acontecieron en las casillas instaladas durante la jornada electoral, con lo que se puso en duda la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben existir en un proceso electoral; no obstante el reconocimiento de esos errores constantes, generalizados y repetitivos en las actas de cómputo de las casillas, la autoridad responsable les dio una importancia mínima.

- 3) Se hizo valer por la coalición “Sudcalifornia para todos” que debía revocarse la nulidad decretada en múltiples casillas, debido a que el Tribunal desatendió el material probatorio que obraba en el expediente, así como el que se aportó, pues no los analizó en su conjunto ni tampoco los valoró conforme a la lógica y a la sana crítica. En todo caso, dijo que eran errores humanos no determinantes ni graves para la elección; asimismo, la autoridad responsable quebrantó los principios de exhaustividad e imparcialidad, al omitir el estudio de fondo que la llevó a determinar la nulidad de varias casillas.
- 4) En su escrito inicial, la coalición “Unidos por BCS” manifestó en el acta circunstanciada de la sesión de cómputo municipal que en las casillas instaladas el día de la jornada electoral se suscitaron irregularidades graves, de manera generalizada, plenamente acreditadas, determinantes y que ponían en seria duda la certeza que debía prevalecer en los resultados de la elección, por lo que debió anularse.

Respecto de lo que a la postre resultaría la parte toral del asunto que se comenta, la coalición “Unidos por BCS” “hizo valer como agravio la indebida fundamentación, motivación y valoración de las pruebas ofrecidas en el motivo de disenso, consistente en lo que denominó violación a principios constitucionales, derivada del acto realizado por el candidato ganador de la elección municipal en una iglesia. La coalición dijo de lo anterior que si bien el Tribunal responsable refirió que estudiaría dicha irregularidad, lo efectuó a la luz de la causal genérica de nulidad de una elección, prevista en el artículo 4, párrafo primero, fracción IV, de la

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur (LSMIMEBCS), cuando lo correcto era analizar si la elección resultaba contraria a derecho, al no haberse observado las normas constitucionales y legales durante la contienda electoral, sin lo cual no puede hablarse de una elección democrática, libre y auténtica.

Puesto que no necesariamente tiene que estar establecido en la legislación, al analizarse los agravios de acuerdo con las hipótesis establecidas en la configuración y actualización de la denominada causal genérica de nulidad de la elección, resultaba que el Tribunal responsable violó los principios rectores de la función electoral previstos en los artículos 14 y 41 de la Constitución federal, al imponerse la obligación de configurar elementos ajenos a aquellos dirigidos a corroborar el incumplimiento de los principios constitucionales electorales que deben regir toda elección, los cuales, refiere el promovente, fueron inobservados por la coalición “Sudcalifornia para todos” cuando utilizó símbolos religiosos en su campaña para influir en la ciudadanía de Los Cabos, así como el uso de los templos destinados al culto público.

Por ello, sostuvo la coalición actora, al demostrarse la violación grave al principio contenido en el numeral 130 de la Carta Magna, en relación con el 169, fracción I, de la legislación local electoral, que se debía revocar la resolución impugnada y proceder a decretar la nulidad de la elección.

## Proyecto de sentencia

Ahora bien, en el proyecto de sentencia formulado por el magistrado José de Jesús Covarrubias Dueñas se abordó, en primer lugar, el estudio del agravio expresado por la coalición “Unidos por BCS”, relativo a la solicitud de nulidad de la elección por la utilización de símbolos religiosos en la campaña del candidato a presidente municipal postulado por la coalición “Sudcalifornia para todos”, con las siguientes consideraciones:

A juicio de la Ponencia instructora, tal y como se desprende de la lectura de la parte conducente de la demanda del juicio de inconformidad (JIN) incoado por la coalición “Unidos por BCS”, la causa de pedir de la actora consistió en el JIN en el que se declaraba la nulidad de la elección de municipios, toda vez que, según sostuvo, se afectaron gravemente los principios de equidad, igualdad, certeza e imparcialidad, al existir una violación flagrante a la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (LEEBCS), en concordancia con lo previsto en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En el proyecto se concluyó que le asistía la razón a la coalición actora, pues debido a la incorrecta apreciación de los agravios por parte del Tribunal local, éste partió de una premisa falsa al considerar que los agravios debían estudiarse a la luz de la causal genérica de nulidad de la elección prevista en la multireferida ley local, lo que motivó que el estudio de los agravios y las conclusiones a las que arribó la autoridad responsable fueran igualmente incorrectas, puesto que al alegarse la violación a la ley electoral y, por ende, la concurrencia a un principio constitucional, como es la separación entre Iglesia y Estado, el análisis jurídico debió realizarse en ese contexto y con un enfoque distinto al propuesto en la resolución que se controvirtió. En este sentido se propuso revocar la parte conducente de la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, para que la Sala Regional Guadalajara, en plenitud de jurisdicción, abordara el estudio de los agravios hechos valer en el juicio primigenio.

Ahora bien, el estudio de fondo se circunscribió a la alegación de la actora, en el sentido de que se violó lo dispuesto en el artículo 169, párrafo 1, fracción I, de la LEEBCS,<sup>1</sup> lo que constituye una grave

<sup>1</sup> “Artículo 169.- La propaganda electoral y los actos de campaña se sujetarán invariablemente a las siguientes disposiciones:  
I. Se prohíbe la utilización de símbolos, signos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso” (LEEBCS 2010).

transgresión a los principios del Estado democrático, toda vez que el 28 de diciembre de 2010, en la iglesia de San Maximiliano María Kolbe, en la ciudad de San José del Cabo, municipio de Los Cabos, se realizó una concurrida celebración eucarística (misa) en honor de diversos candidatos de la coalición “Sudcalifornia para todos”, entre ellos, el candidato a presidente municipal.

Por lo anterior, se solicitó la nulidad de la elección de municipales, pero no por una causa no prevista en la ley ni en virtud de la denominada causa abstracta, sino porque la solicitud se apoyó en que en la demanda se invocaban hechos debidamente demostrados que constituyán una violación flagrante, tanto a la ley electoral como a la CPEUM. Violación que la coalición “Unidos por BCS” adujo que debía considerarse grave en sí misma por los principios jurídicos que vulneraba, así como por el carácter expreso de la prohibición señalada, por lo que argumentó que la concurrencia de las normas citadas generaba la invalidez de la elección.

En este orden de ideas, en el proyecto de sentencia se realizó un amplio análisis del contexto jurídico e histórico del agravio analizado, con base en las premisas siguientes:

- 1) En el artículo 130 de la CPEUM se encuentra plasmado el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, el cual forma parte intrínseca de la naturaleza constitucional del Estado mexicano, y ha sido recogido en varias legislaciones, como en la Constitución política de México de 1857.
- 2) Se resalta el principio plasmado en el artículo 24 de la actual Carta Magna, con base en la misma Constitución de 1857.
- 3) El proyecto toma en cuenta que dichos principios fueron plasmados en la Constitución de 1917 y reformados en el orden siguiente: artículo 3, en los años de 1934, 1946, 1980, 1992, 1993 y 2002; asimismo, en este último año se reformaron los artículos 24 y 130.

- 4) Toma en cuenta la ley reglamentaria del artículo 130 constitucional, que es la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- 5) De la misma forma, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en lo relativo a cuestiones religiosas, se enuncian varias restricciones a los partidos políticos, candidatos y ciudadanos, a los ministros de culto, a las asociaciones o cualquier organización de tipo religioso, lo que deja en evidencia la clara intención de separar la función electoral de la Iglesia y los cultos religiosos.

Con lo anterior, en el proyecto que no fue aprobado por la mayoría, se concluyó que la idea de separación entre la Iglesia y el Estado es un principio histórico, arraigado en el constitucionalismo mexicano y resulta un pilar fundamental del pacto social que debe ser observado en toda la actividad que despliega el Estado, incluidos, claro está, los procesos electorales, ya que por medio de ellos se elige a los gobernantes del país.

Ello evidencia que México es y ha sido históricamente un Estado laico, denominación que implica ser independiente de cualquier organización o confesión religiosa, por lo cual las autoridades políticas no se adhieren públicamente a ningún culto determinando ni sus creencias deben influir en la política nacional.

En un sentido estricto, la condición de Estado laico supone la nula injerencia de cualquier organización o confesión religiosa en el gobierno, ya sea en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo o en el Judicial. En un sentido laxo, un Estado laico es aquel que es neutral o no se pronuncia en materia de religión, por lo que no apoya ni se opone explícita o implícitamente a ninguna organización o confesión religiosa. La mayor característica de los estados laicos, como México, es la de evitar la interferencia de la religión en los asuntos del Estado y en el control del gobierno o en el poder del ejercicio político.

Por tanto, según las bases apuntadas, se deduce que la prohibición establecida en el artículo 169 de la LEEBCS concuerda con el artículo 130 constitucional, pues impide que en cuestiones relacionadas con el proceso electoral para la renovación de los órganos del poder público se inmiscuyan asuntos de carácter religioso, contrariando los principios consagrados en la Constitución federal.

Igualmente, en el proyecto se consideró que son sujetos de las restricciones en comento los candidatos, junto con los partidos políticos, pues debido a las campañas electorales que aquéllos despliegan, pueden incurrir en dicha conducta.

Por lo expuesto, se sostuvo que la celebración eucarística en honor de los candidatos de la referida coalición era una violación grave a lo dispuesto en el artículo 169 de la ley electoral del estado y, por ende, una transgresión al principio constitucional de la separación Iglesia-Estado que rige en el país.

El proyecto sostiene tal conclusión en virtud de que los medios de prueba que se valoran individualmente y se adminiculan entre sí, a la par de las afirmaciones —la verdad conocida y el recto raciocinio—, hacen una prueba plena y puntualizan los siguientes hechos:

- 1) El 28 de diciembre de 2010 se llevó a cabo una misa católica en la iglesia de San Maximiliano María Kolbe, en la ciudad de San José del Cabo, municipio de Los Cabos, Baja California Sur.
- 2) En el estado transcurrían las campañas electorales con motivo del proceso electoral local; entre ellas, la campaña para la presidencia municipal en Los Cabos.
- 3) Dicha celebración de carácter religioso fue dirigida por el sacerdote católico David Manjarrez Manjarrez.
- 4) En la misa estuvieron presentes diversos candidatos de la coalición “Sudcalifornia para todos”.
- 5) El acto religioso que se analiza fue llevado a cabo a solicitud expresa, y en honor, de los candidatos.

- 6) Del video de la misa que obra como probanza se obtuvo que en dicho acto religioso el sacerdote expresó apoyo a los candidatos y sus proyectos, señalando, además, que una vez que llegaran a los cargos a los que aspiraban, trabajaran de la mano con la iglesia de su comunidad.

Todo lo anterior es consistente y armónico entre sí, y coincide esencialmente con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrollaron los hechos. Por todo lo antes expuesto se arribó a la determinación de que le asistía la razón a la coalición actora y, por tanto, los agravios analizados resultaron suficientes para revocar la resolución impugnada y declarar la nulidad de la elección de municipios para el ayuntamiento de Los Cabos.

Se insiste que los principios rectores del artículo 130 constitucional priman en el texto del artículo 169 de la LEEBCS, por lo que la violación a este último dispositivo se traduce necesariamente en una transgresión directa a la CPEUM, máxime cuando la presencia de los candidatos en dicho acto religioso no fue en su carácter simplemente de fieles a la Iglesia, sino que fue evidente el énfasis que se hizo en su aspiración para ocupar los distintos puestos de elección popular.

De acuerdo con este análisis, violar el principio de separación implica necesariamente una transgresión a la Constitución, en esencia, a la prohibición de celebrar reuniones políticas en templos destinados al culto y la negativa a que los ministros religiosos hagan proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

Tales prohibiciones implican una norma dotada de imperativo categórico, que constituye un mandamiento o imperio soberano que no está sujeto a ninguna condición. Estos principios constitucionales son omnicomprensivos y, por tanto, deben ser observados en todas las actividades del Estado.

Finalmente, en el proyecto formulado por la Ponencia instructora, una vez que reconoció que se trató de un acto contrario a las disposiciones de la ley suprema, por transgredir los valores

constitucionales, propuso como consecuencia legal e ineludible privarlo de efectos (se efectúa mediante la declaración correspondiente hecha en ese sentido, o bien por medio de la determinación de la nulidad de tal acto), pues no era dable atribuir validez ni reconocer el surtimiento de efectos de un acto que contravenía la Constitución.

## Engrose

Por lo que hace al tema en comento, en la sesión pública correspondiente, los magistrados Noé Corzo Corral y Jacinto Silva Rodríguez votaron en contra del proyecto, debido a las siguientes consideraciones:

- 1) El segundo párrafo de la fracción II del artículo 99 de la CPEUM establece que las Salas del TEPJF únicamente podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes.
- 2) El artículo 116, fracción IV, inciso m, de dicho ordenamiento establece que el legislador local deberá fijar en la legislación electoral, entre otras cosas, las causales de nulidad en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos; en tanto que en los incisos b y l de la misma fracción se exige que las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales, se sujeten invariablemente al principio de legalidad.
- 3) El legislador de Baja California Sur reguló las causales de nulidad de las elecciones locales en el artículo 4 de la ley procesal electoral.
- 4) En la fracción IV del anterior precepto estatal se contempla la causal de nulidad de una elección, identificada por los estudiosos y operadores del derecho electoral como causal genérica.
- 5) La causal genérica, en cuanto a sus fines y alcances, ha propiciado el estudio y fijación de los elementos y causas que la

constituyen en la tesis relevante XXXVIII/2008, emitida por la Sala Superior del TEPJF.

- 6) De tal criterio es posible obtener, entre otras cuestiones, que la causal genérica protege los valores y principios rectores de la materia electoral, pues mediante ella se pueden hacer valer asuntos relacionados con la violación a normas vinculadas con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos; a normas relativas al desarrollo del proceso electoral; a normas y principios jurídicos relevantes en un régimen democrático, o bien, para el proceso electoral y su resultado, en tanto que son violaciones formales; y a los principios o reglas básicas para el proceso democrático, en tanto que son violaciones materiales.
- 7) Se invoca el tema medular planteado en la litis del expediente SUP-JRC-83/2008, resuelto por la Sala Superior.

En este sentido, en el engrose se estableció que cuando en la revisión de un proceso electoral en el que se invoque la vulneración de principios de carácter constitucional o rectores de la materia electoral (a fin de declarar la nulidad de dicho proceso), el estudio que se haga debe realizarse a la luz de la causal genérica, pues es precisamente por medio de ella que se pueden dimensionar debidamente las violaciones a principios electorales, a efecto de establecer si las vulneraciones fueron de tal trascendencia que implican anular la elección.

Lo anterior es así, puesto que al final de la tesis XXXVIII/2008 se señala que uno de los fines de hacer el estudio de violaciones a diversas normas o principios rectores en materia electoral, desde el punto de vista de la causal genérica, es precisamente evitar que una violación que no trascendió en el resultado de la elección la anule, asegurando y, cabría agregar, protegiendo el derecho de voto de los ciudadanos.

Asimismo, se adujo que la propia Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JRC-165/2008, analizó la exigencia a las

Salas del TEPJF, contenida en el artículo 99 constitucional, de que se declare la nulidad de la elección únicamente en los supuestos previstos en la ley, en caso de que se invoque en un juicio la violación a principios constitucionales como causal de nulidad de una elección.

En este sentido, se dijo que la Sala Superior determinó que si bien, cuando se acrediten los extremos de una causal de nulidad prevista en la ley ésta debe ser declarada, eso no significa excluir la posibilidad de anular una elección cuando se demuestren violaciones a los principios rectores de la materia electoral constitucionalmente previstos (sin mencionar la causa específica contemplada en la ley), siempre y cuando se justifique fehacientemente que se han contravenido dichas normas supremas de manera generalizada y grave, y que ello sea determinante en el resultado final de la elección.

Por lo tanto, en el engrose se realizó un estudio en el que se advierte que, en primer término, el Tribunal electoral local aportó cuando menos cinco razones precisas e identificables a fin de justificar por qué analizó las violaciones constitucionales aducidas por la actora, a la luz de la causal genérica, ante lo que la promovente fue omisa en combatir dichos razonamientos. Por lo anterior, tales agravios se calificaron como inoperantes, precisamente por no controvertirse las razones torales que sustentaron el sentido de la resolución impugnada en el aspecto combatido.

De la misma forma se estableció que en los autos del juicio primigenio debió acreditarse plenamente que se hubieran cometido en forma generalizada violaciones sustanciales (a normas constitucionales o principios rectores en materia electoral) en la jornada electoral (en las que se incluyen las anteriores que incidieron en el día de los comicios) y que éstas hubieran sido determinantes para el resultado de la elección.

Igualmente, se señaló que resultaba necesario acreditar todos y cada uno de los elementos que constituían la causal genérica de nulidad de la elección, incluyendo, por supuesto, la determinancia y la generalidad de las violaciones. Y dado que ninguno

de los agravios que se analizaron tuvieron como fin demostrar los elementos que conforman la causal genérica de nulidad, a juicio de la mayoría era evidente que no conduciría a ningún fin práctico el estudio de tales aspectos si al término del estudio no hubiera la posibilidad de satisfacer su pretensión, al no acreditarse los extremos requeridos.

## Fuentes consultadas

- LEEBCS. Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 2010. México: H. Congreso del Estado de Baja California Sur. Disponible en [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2097&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2097&Itemid=154) (consultada el 30 de julio de 2013).
- LSMIMEBCS. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur. 2010. México: H. Congreso del Estado de Baja California Sur. Disponible en [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2097&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2097&Itemid=154) (consultada el 30 de julio de 2013).
- Sentencia SUP-JRC-83/2008. Actora: Coalición “Alianza Ciudadana por un Nuevo Gobierno”. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JRC/SUP-JRC-00083-2008.htm> (consultada el 30 de julio de 2013).
- SUP-JRC-165/2008. Actora: Coalición Juntos Salgamos Adelante. Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JRC/SUP-JRC-00165-2008.htm> (consultada el 30 de julio de 2013).



# NULIDAD DE ELECCIONES ANTE IRREGULARIDADES DETERMINANTES PARA EL RESULTADO. Los Cabos 2011

*Jesús Ibarra Cárdenas*

EXPEDIENTE: SG-JRC-7/2011

SERIE

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral  
Vertiente Salas  
Regionales

SUMARIO: I. Introducción; II. Nulidades, elecciones y algunas peculiaridades del sistema político mexicano; III. Esquemas de los argumentos de fondo; IV. Propaganda religiosa como irregularidad determinante para anular una elección; V. Derechos constitucionales ¿absolutos?; VI. La relevancia jurídica del elemento determinante para anular elecciones; VII. La determinancia ¿es materia de prueba?; VIII. Comentario final, IX. Fuentes consultadas.

## I. Introducción

[...] Magistrado de la Peza: [...] Para mí, con una diferencia de uno por ciento de votos, y con el conjunto de irregularidades comprobadas, me queda muy claro que es insostenible la

elección de gobernador del Estado. Si no tienen ninguna intervención, rogaría al señor secretario que ponga a votación el proyecto [...] En consecuencia, se resuelve: [...] Tercero. Se declara la nulidad de la elección de Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco (SUP-JRC-487/2000).<sup>1</sup>

La claridad que muestra en su intervención el magistrado de la Sala Superior del TEPJF, José Luis de la Peza Muñoz Cano, con motivo de la declaración de nulidad de la elección de gobernador de Tabasco en 2003, contrasta con las dudas que tuvo la misma Sala Superior (ya sin el magistrado de la Peza) al calificar la validez de la elección presidencial de 2006. En el caso Tabasco se consideraron como elementos determinantes para declarar la nulidad de los resultados:

- 1) Un conjunto de irregularidades comprobadas.
- 2) La cercana diferencia entre el primero y el segundo lugar, de 1.18% de la votación.

En 2006, los jueces electorales encarecieron el criterio para calificar la invalidez de la elección presidencial. En esta ocasión consideraron que la diferencia de 0.56% de los partidos más votados, aunado al conjunto de irregularidades comprobadas, sólo podían tener carácter determinante en el resultado cuando, además de haber afectado de forma grave principios constitucionales, se conociera su impacto negativo en la formación de las preferencias del electorado (TEPJF 2006). En consecuencia, la nulidad no se presentó.

Establecer el grado de afectación de cierta irregularidad en el resultado final de una elección —la determinancia, como la

<sup>1</sup> Minutos finales de la sesión pública de la Sala Superior del TEPJF celebrada el 29 de diciembre de 2000. En la sesión se anuló por primera vez una elección de gobernador de un estado federado: Tabasco. En octubre de 2003 también se anuló la elección de gobernador de Colima.

denominan en el argot jurídico-electoral— ha sido un tema no resuelto por los magistrados electorales, no sólo por la diversidad de interpretaciones que se han presentado en casos similares —o su ausencia absoluta en otros casos—, sino también por las contradicciones entre las mismas. La elección municipal de Los Cabos, resuelta por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF el 15 de abril de 2011 (SG-JRC-7/2011), permite abordar este tema desde una perspectiva comparada con otros asuntos en los que básicamente se ha buscado responder a la pregunta acerca de ¿cuándo son una condición suficiente —determinante— las irregularidades ocurridas durante un proceso electoral para declarar la nulidad de la elección?

Dos respuestas al cuestionamiento dibujan el haz de alternativas jurisdiccionales. En un extremo se sitúa la posición con fuertes componentes formalistas (en el mejor sentido del término) según la cual, para declarar la nulidad de una elección, se debe acreditar el nexo causal entre la irregularidad y la alteración del resultado electoral; es decir, se debe probar como cuestión de hecho la vulneración de la voluntad de los electores, como consecuencia de las irregularidades demostradas. En el otro extremo se encuentra una postura que pone el acento en el peso de la irregularidad; esto es, en los aspectos normativos que justifican que el resultado de una elección carezca de validez. En el primer extremo el problema fundamental es de prueba; es un tema referente a la argumentación de hechos. En el segundo, el problema es prescriptivo; se trata de una argumentación valorativa que pretende establecer los límites de las irregularidades ocurridas, luego de los cuales resultaría injustificado reconocer como tal el resultado de una elección. Como el lector podrá imaginar, las confusiones al tratar esta circunstancia se multiplican, pues mientras hay quien se esfuerza por verificar las cuestiones de carácter empírico de ciertos acontecimientos, otros se enfocan en revisar la fundamentación de los juicios sobre la gravedad de las irregularidades comprobadas.

El tema cobra especial relevancia debido a que no se trata sólo de un debate especializado que se agota en configurar el método jurídico más sólido para evaluar la validez de un proceso electoral; principalmente, se trata del consenso que una comunidad política asume en torno a tolerar los vicios de una elección y, en consecuencia, el parámetro al que deben ser receptivas las autoridades electorales (en especial las legislativas) para reconocer efectos jurídicos a los comicios y lograr con ello legitimidad de origen para los nuevos órganos representativos.

En este trabajo se sostiene la hipótesis de que la validez de los resultados electorales depende de conjugar los dos extremos a los que se ha aludido: por un lado, debe cumplirse con un mínimo de exigencias fácticas demandadas por la regulación electoral (principalmente de procedimientos); por el otro, se deben cubrir aspectos prescriptivos que satisfagan los principios fundamentales de la función electoral (aspectos de contenido sustantivo) señalados en el ordenamiento jurídico. Esta posición se aleja de las versiones que otorgan categoría de absolutos a los derechos constitucionales y, por ello, proponen anular cualquier acto (o elección) que conlleve algún vicio o violación. En el otro extremo, la propuesta también se distancia de aquellas posturas que exigen una prueba absoluta que muestre el daño al resultado electoral. En el primer extremo la nulidad se presenta con demasiada facilidad —ante la hipersensibilidad de los derechos afectados—, en el otro es casi imposible anular ante el exigente estándar de prueba que se demanda.

En los siguientes apartados se aborda este planteamiento. En el primero se describe el contexto y la relación entre el sistema de nulidades, las elecciones y el sistema político mexicano. Luego, se muestran los esquemas de la argumentación de fondo (y del voto particular) de la sentencia SG-JRC-7/2011. En el siguiente punto se da cuenta de los criterios que ha sostenido el TEPJF en relación con la propaganda religiosa, tema que ocupa la reflexión jurisdiccional en el fallo SG-JRC-7/2011. Después, a manera de análisis crítico, se argumenta en contra de otorgar carácter absoluto a los derechos constitucionales, así como de

considerar que la llamada determinancia es exclusivamente materia de prueba, para lo cual se explica la relevancia jurídica de dicho concepto. Finalmente, se presentan algunas reflexiones acerca del papel de las nulidades (en específico, del elemento determinante como una de sus condiciones de aplicación) en la consolidación de unas elecciones democráticas.

## **II. Nulidades, elecciones y algunas peculiaridades del sistema político mexicano**

Parafraseando un famoso texto sobre la validez jurídica (Atienza y Ruiz 2003, 731), se puede afirmar que analizar el elemento determinante de una irregularidad en materia electoral supone tener clara una teoría de la nulidad (que sería la consecuencia de los vicios de validez de una elección) y de su opuesto, una teoría de la validez de los comicios (o sea, de los requisitos de autenticidad de un proceso electoral). A la vez, para analizar estos temas es imprescindible establecer el vínculo con la parte sustantiva que regulan. Sin ánimo de exhaustividad, este apartado trata acerca de la relación entre elecciones y nulidades en el marco del sistema político mexicano.

Desde la reforma electoral de 1946, el marco legal de las elecciones en México se encontraba estructurado con base en reglas que mantenían el control del partido en el gobierno, en dos aspectos que favorecían su estabilidad en el poder:

- 1) Las condiciones de la competencia en el acceso a los cargos públicos.
- 2) Las limitaciones a la autonomía política ciudadana en la formación de sus preferencias electorales.

Con el hábil manejo de estas variables se pretendía dar la apariencia de condiciones democráticas en la operación del sistema político y, al mismo tiempo, garantizar el ejercicio unilateral

del poder.<sup>2</sup> De esta manera, había comicios periódicos, pero los electores no tenían la posibilidad de descartar a los dirigentes que proponía el partido en el poder.

A partir de 1995, la jurisdicción constitucional, por medio del TEPJF, ha establecido un nuevo equilibrio de fuerzas, al trasladar la solución de controversias del ámbito de la negociación y el compromiso al del respeto y la garantía de valores incorporados en las estructuras jurídico-constitucionales. Para lograrlo, entre otros instrumentos, la legislación equipó a los jueces electorales con un catálogo de causas de nulidad —específicas y genéricas— de casilla y de elección que se hacen operativas mediante el juicio de inconformidad (JIN), el recurso de reconsideración (REC) y el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), además de otros medios de impugnación similares en el orden local. Mediante el sistema de nulidades, la justicia electoral ha logrado enfrentar uno de los mecanismos más efectivos del viejo régimen autoritario para legitimarse y distribuir el poder político: las elecciones no competitivas, en las que el ciudadano votaba pero no decidía.<sup>3</sup>

En las sentencias de las Salas del TEPJF se aprecia la efectividad del catálogo de causales de nulidad del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME); incluso pareciera que fueron acuñadas pensando en las tradicionales tácticas fraudulentas. Su aplicación estricta ha evitado prácticas como el “ratón loco”, técnica que despistaba a los electores mediante cambios de ubicación de la casilla que les correspondía en el último momento. Se erradicó la costumbre de introducir el famoso “taco de votos” en las urnas; esto es, boletas

<sup>2</sup> Acerca del control gubernamental de los procesos electorales, véase Molinar (1993).

<sup>3</sup> El catálogo de causales de nulidad se encuentra en la LGSMIME (2008): en el artículo 75 para la votación recibida en una casilla, en el 76 para la elección de diputados de mayoría relativa, en el 77 para senadores en una entidad federativa y en el 77 bis para la elección de presidente. En el artículo 78 se señala cuando en la elección de diputados o senadores se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, siendo determinantes y no atribuibles a los partidos políticos y sus candidatos (causal genérica). Las legislaciones de los estados básicamente contemplan las mismas causales, pero ajustadas a sus órganos representativos: ayuntamientos, diputados y gobernador. Acerca de las nulidades en materia electoral, véase Luna Ramos (2008) y a Cetina Menchi y García Solís (1999).

enrolladas previamente marcadas. También quedó proscrita la figura del “mapache”, que era aquel funcionario que transportaba al consejo distrital el expediente electoral de la casilla y en el trayecto lo intercambiaba; y se hizo casi imposible la inserción de boletas antes de la apertura de casillas, “urnas embarazadas”. También se evitó la expulsión de los representantes de la oposición de la casilla, o la alquimia en el recuento de votos mediante la cual se sustituían actas y se falsificaban resultados. Incluso, ya no fue necesario repartir escaños a la oposición en negociaciones privadas entre agentes políticos y el gobierno en turno, concertando y cediendo los espacios de representación política (concertación, como la llamó la opinión pública).

En el anecdotario popular son ampliamente conocidas estas estrategias y muchas más que muestran el ingenio y la capacidad de movilización de la estructura del fraude electoral. Sin embargo, no en todos los casos el catálogo de nulidades ha sido suficiente para enfrentar las prácticas ilegales. Aún se manifiestan tácticas aparentemente lícitas que instrumentalizan el derecho de dos maneras, a efecto de manipular o dirigir los resultados de las elecciones:

- 1) Haciendo un uso ilícito del derecho, lo que tiene que ver con la aplicación de reglas que permiten realizar acciones que afectan los principios democráticos del sistema jurídico —excesos en nombre del derecho—. Por ejemplo, la débil fiscalización de los topes de gastos de campaña facilita la creación de esquemas de financiamiento paralelo que, en caso de ser descubiertos, tienen como consecuencia una sanción administrativa y no la anulación de los comicios. El resultado que se produce con estas reglas opuestas a los principios mencionados es un desajuste en el ordenamiento jurídico, entre la dimensión directiva de tales reglas y la justificativa o valorativa de los principios que lo componen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> En la teoría del derecho se ha denominado a este tipo de acciones opuestas a principios del ordenamiento jurídico como ilícitos atípicos: “[...] son acciones que

- 2) Mediante mecanismos jurídicos de control político heredados del pasado autoritario. Aquí lo que se tiene son normas (reglas y principios) que mantenían la estabilidad del aparato autoritario, pero que al no haber sido desmontadas en su totalidad interactúan con las actuales del régimen democrático.<sup>5</sup> Por ejemplo, persiste el sistema de no reelección, la ausencia de mecanismos de participación ciudadana, como el plebiscito o el referéndum, o la figura de sobrerepresentación denominada “cláusula de gobernabilidad”, declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Acción de inconstitucionalidad 6/98), y aun con ello, vigente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en algunos congresos estatales, entre otros instrumentos todavía válidos de control político por medio del derecho.

El primero es un problema de coherencia del ordenamiento jurídico y puede ocurrir tanto por la ausencia de una regla que debería prohibir aquellas acciones contrarias a los principios democráticos (laguna normativa), como también por la existencia de reglas que permiten expresamente su afectación (laguna axiológica). En cualquier caso, es imprescindible la anulación de ese tipo de actos que aparentan conformidad con el derecho, pero que vistos con atención vulneran principios fundamentales del ordenamiento jurídico. El segundo problema es la validez de ciertas normas que no encajan en el modelo de derecho del régimen democrático, lo que exige plantear su inconstitucionalidad o inaplicación (para lo cual tienen competencia las Salas del TEPJF), su erradicación por vía legislativa o la suspensión de su aplicación en el caso de otras autoridades, como las ejecutivas.

---

prima facie están permitidas por una regla, pero que, una vez consideradas todas las circunstancias, deben considerarse prohibidas” (Atienza y Ruiz 2006). Acerca de la distinción entre reglas y principios como normas regulativas, véase el trabajo de Atienza y Ruiz (2005).

<sup>5</sup> Acerca del tema, véase O'Donell (1993, 1355-70).

Para dar cobertura jurídica a situaciones para las cuales el catálogo de causales de nulidad que contempla la legislación resultaba infraincluyente (situaciones descritas en el punto 1), el Tribunal electoral tuvo que acrecentar por la vía interpretativa su arsenal jurisdiccional; un ejemplo de ello es la famosa “causal abstracta de nulidad”, con la que se buscó enfrentar novedosas prácticas de fraude electoral que hábilmente pretendían evadir el derecho.<sup>6</sup> El instrumento no duró mucho. En la reforma electoral de noviembre de 2007 se modificó el artículo 99 de la CPEUM para incluir la prohibición a los jueces electorales de hacer interpretaciones más allá de la expresión literal de las reglas. La reforma adicionó un texto que dice lo siguiente: “Las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes” (Gaceta del Senado 2007, 30).

Luego de esa reforma, el marco legal se suma a la confusión. Por un lado, el artículo 99 de la Constitución otorga al Tribunal electoral facultades de control constitucional sobre las elecciones, lo que implica la obligación de salvaguardar los principios rectores de la función electoral, incluso por encima de reglas que tendrían que ser inaplicadas o derrotadas cuando se opongan a valores inherentes a los derechos políticos. Por otro lado, el texto citado en el párrafo anterior, fruto de la reforma constitucional, prohíbe interpretaciones más allá de la literalidad de la causal. Luego, la antinomia eventualmente se manifestaría en el supuesto de que en una elección se vulneraran de forma grave principios constitucionales mediante acciones o irregularidades no establecidas expresamente en el catálogo de causales de nulidad contempladas

<sup>6</sup> Luego de la elección de gobernador de Tabasco en 2003 (SUP-JRC-487/2000), la causal abstracta fundamentó la nulidad de la elección municipal de Ciudad Juárez el 8 de octubre de 2001 (SUP-JRC-196/2001) y la de diputado federal del Distrito VI, en Coahuila, el 19 de agosto de 2003 (SUP-REC-009/2003); en ambas, el triunfador había sido el Partido Acción Nacional (PAN). Destacan también las elecciones de gobernador de Yucatán en mayo de 2001 (SUP-JRC-120/2001) y de Sonora en julio de 2003 (SUP-JRC-345/2003); en los dos casos se trabajó como hipótesis judicial la causal abstracta de nulidad, la cual, sin embargo, no se acreditó, por lo que se confirmaron los resultados.

en la legislación. En tal caso, el juez estaría ante la obligación de anular la elección —por violaciones a principios constitucionales— y, al mismo tiempo, con la prohibición de hacerlo —debido a la ausencia de una causal específica en la cual subsumir la irregularidad—.

No es éste el lugar para tratar esa contradicción, lo que es importante destacar es la tensión que deben superar los jueces electorales al aplicar el sistema de nulidades: por un lado, proteger los principios y valores sustantivos de una elección democrática amenazados por un pasado que aún persiste y, por el otro, hacerlo de manera que la seguridad jurídica y el principio de certeza no se vean desbordados ante interpretaciones judiciales arbitrarías. El justo medio para lograrlo depende de la justificación de las condiciones necesarias y suficientes para declarar la nulidad de una elección. Dicho de otra manera, depende de cuándo se considere que las violaciones a los principios democráticos tienen la entidad suficiente para invalidar el resultado; es decir, cuándo son determinantes.

### III. Esquemas de los argumentos de fondo

El tema que interesa a este trabajo, la cuestión de fondo que resolvieron los magistrados de la Sala Regional Guadalajara, se centró en deliberar sobre las condiciones necesarias y suficientes para declarar la nulidad de una elección, especialmente acerca de las condiciones en las cuales se debe considerar determinante una irregularidad para entonces invalidar el resultado de los comicios.

#### **La postura de la mayoría**

En el caso de la elección municipal de Los Cabos, celebrada el 6 de febrero de 2011, la irregularidad a debate (entre otras más que

motivaron el juicio)<sup>7</sup> se refería a la violación al principio de separación del Estado y las iglesias, incluido en el artículo 130 de la CPEUM, y en el 169 de la LEEBCS esto, debido a que se pasó por alto la prohibición dirigida a los ministros de culto religioso de realizar proselitismo a favor o en contra de candidato o partido político alguno.<sup>8</sup> Según se indica en el expediente SG-JRC-7/2011, dentro del periodo en que se desarrollaban las campañas electorales en el estado (específicamente el 28 de diciembre de 2010), el padre David Manjarrez Manjarrez ofició misa en un templo en el que, entre otras cosas, “bendijo” los proyectos políticos de algunos candidatos de la coalición “Sudcalifornia para todos” —integrada por los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo (PRD y PT)— que asistían al evento religioso.<sup>9</sup> Este hecho —no controvertido en las distintas instancias por las que pasó la impugnación— fue considerado como insuficiente por los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Baja California Sur para anular la elección, ya que, en su opinión, eso únicamente era posible a la luz de la “causal genérica de nulidad” señalada en la legislación local, causal que exige otros requisitos

<sup>7</sup> En el expediente SG-JRC-7/2011 se acumularon varios juicios por existir conexidad en la causa que era materia de impugnación. En el primero, el SG-JRC-7/2011 (partido Convergencia) alegaba como agravio la constitucionalidad del porcentaje de votación para acceder a la asignación de regidores por representación proporcional. En el SG-JRC-8/2011 (coalición “Unidos por BCS”) se impugnó el estudio de la nulidad por la causal genérica, así como la anulación de varias casillas. A su vez, en el SG-JRC-9/2011 (“La alianza es contigo”) se exigía la nulidad de la elección por irregularidades en 17.6% de las casillas instaladas el día de la jornada electoral (casi 20%) y por la anulación de varias de ellas. Finalmente, en el SG-JRC-10/2011 (coalición “Sudcalifornia para todos”) se alegaba la nulidad de la votación en varias casillas.

<sup>8</sup> El artículo 130, inciso e, de la CPEUM señala lo siguiente: “Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. [...] No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político”. En el mismo sentido, el artículo 169 de la LEEBCS indica: “La propaganda electoral y los actos de campaña se sujetarán invariablemente a las siguientes disposiciones: I. Se prohíbe la utilización de símbolos, signos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso”.

<sup>9</sup> A la misa acudieron tres candidatos de la coalición “Sudcalifornia para todos”: el candidato a gobernador del estado de Baja California Sur, el aspirante a presidente municipal de Los Cabos y el candidato a diputado local por el séptimo distrito.

además de la existencia de una irregularidad.<sup>10</sup> En segunda instancia, correspondió a los magistrados de la Sala Regional Guadalajara analizar la corrección del criterio aplicado por los jueces electorales locales, al mismo tiempo que pronunciarse acerca de las condiciones necesarias y suficientes que deben existir para declarar la nulidad de una elección cuando se aleguen violaciones a principios constitucionales. A continuación se presenta el esquema de la argumentación de la sentencia:

1) *Planteamiento del problema.* El agravio en torno al cual debían pronunciarse los magistrados de la Sala Regional Guadalajara tenía que ver con establecer si, a fin de anular la elección municipal de Los Cabos 2011, la irregularidad alegada (la violación al principio de separación Estado-Iglesia) además de estar plenamente acreditada, también debía ser generalizada y determinante, elementos que exigían la causal genérica de nulidad incluida en la legislación electoral local.<sup>11</sup> En opinión de la parte actora del juicio, el Tribunal electoral local no debió analizar la posibilidad de anular la elección municipal a la luz de la causal genérica, sino que era suficiente con la confirmación de la violación grave a una norma constitucional.

2) *Premisa mayor.* Cuando la vulneración reclamada implica la afectación a los principios rectores de la materia electoral, el estudio debe hacerse de acuerdo con los elementos exigidos por la causal genérica de nulidad de una elección.

- a) Existe un precedente (SUP-JRC-83/2008)<sup>12</sup> en el que la Sala Superior precisamente no anuló la elección en estudio

<sup>10</sup> Véase el expediente TEE-JI-012/2011 y su acumulado TEE-JI-014/2011.

<sup>11</sup> La Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur (LSMIMEBCS 2010) señala en su artículo 4º: “Una elección será nula cuando: [...] IV. Se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos políticos o coaliciones promoventes o a sus candidatos”.

<sup>12</sup> En el expediente, entre otras cuestiones, se demostró la violación a la libertad del sufragio al considerar que hubo, a favor de un candidato, difusión indebida de los logros del gobierno durante el tiempo de prohibición previsto en el artículo 177 de la LEEBCS (2010).

debido a que las consecuencias de la violación alegada, respecto al proceso electoral, no eran determinantes.<sup>13</sup>

- b) Existe otro antecedente (SUP-JRC-165/2008) en el que la Sala Superior estableció los alcances de la limitación que señala el artículo 99 de la CPEUM, en el sentido de que se declarará la nulidad de la elección únicamente en los supuestos previstos por la ley. En tal precedente se acepta la posibilidad de anular cuando se acrediten violaciones a principios constitucionales —incluso ante supuestos no previstos por la ley—, siempre y cuando se justifique el carácter generalizado, grave y determinante de la violación.
- c) El caso Yurécuaro (SUP-JRC-604/2007) confirma la interpretación indicada en el inciso anterior. En efecto, en ese asunto la Sala Superior estableció que para anular una elección bastaba con acreditar la violación a un precepto constitucional. Esto no puede ser considerado como contradictorio, lo que demuestra es que el criterio sostenido por la Sala Superior se ha perfeccionado a fin de dar certeza en el estudio de la validez de una elección.
- d) Estudiar la nulidad de una elección, a la luz de los elementos que indica la causal genérica, evita que una violación que no trascendió en el resultado electoral la anule; con ello se asegura y protege el derecho al voto de los ciudadanos.

3) *Premisa menor.* El Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur determinó en la sentencia impugnada que los hechos y argumentos planteados debían estudiarse a la luz de la causal de nulidad genérica contemplada en el artículo 4, fracción IV, de la LSMIMEBCS.

4) *Conclusión.* Se declara firme, para todos los efectos legales inherentes, la determinación del Tribunal responsable de estudiar las violaciones reclamadas relacionadas con el artículo 130 de la CPEUM, por medio de los elementos constitutivos de la

---

<sup>13</sup> De este asunto se desprende la tesis relevante XXXVIII/2008.

causal genérica prevista en la fracción IV del artículo 4 de la ciudad LSMIMEEBCS.

**Cuadro 1. Argumentación de fondo de la sentencia SG-JRC-7/2011**

**1. Planteamiento del problema**

¿La solicitud de nulidad de una elección por violación a principios rectores electorales o a preceptos de la Constitución debe estudiarse mediante los elementos que constituyen la causal genérica de nulidad?

**Premisa a**

En el expediente SUP-JRC-83/2008, la Sala Superior no anuló la elección en estudio debido a que las consecuencias de la violación alegada en el proceso electoral no eran determinantes.

**Premisa b**

En otro caso (SUP-JRC-165/2008), la Sala Superior aceptó la posibilidad de anular cuando se acreditaran violaciones a principios constitucionales, siempre y cuando se justificara el carácter generalizado, grave y determinante de la violación alegada.

**Premisa c**

En el caso Yurécuaro (SUP-JRC-604/2007) se afirmó que bastaba con acreditar la vulneración grave a un principio constitucional para anular la elección, muestra de que el criterio sostenido por la Sala Superior se había perfeccionado.

**Premisa d**

Estudiar la nulidad de una elección, a la luz de la causal genérica, evita que una violación que no trascendió en el resultado electoral la anule; con ello se asegura y protege el derecho al voto de los ciudadanos.

**2. Conclusión (premisa mayor)**

Cuando la vulneración que se reclame implique la afectación a los principios rectores de la materia electoral, el estudio debe hacerse según los elementos exigidos por la causal genérica.

**3. Premisa menor**

El Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, en la sentencia impugnada, determinó que los hechos y argumentos planteados debían estudiarse a la luz de la causal de nulidad genérica

**4. Conclusión final**

Se declara firme la determinación del Tribunal responsable de estudiar las violaciones reclamadas, relacionadas con el artículo 130 constitucional, mediante los elementos constitutivos de la causal genérica de elección.

Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SG-JRC-7/2011.

Una vez aclarado el punto (por mayoría de dos de los tres magistrados de la Sala Regional) respecto a que el estudio de la nulidad de una elección, en la que se alega la afectación a principios constitucionales, debe hacerse atendiendo a los supuestos normativos que indica la causal genérica (irregularidades plenamente acreditadas, graves, determinantes para el resultado y no provocadas por los partidos políticos o sus candidatos), entonces surge la pregunta sobre cómo establecieron el carácter determinante de la violación alegada. Lamentablemente, el fallo no responde a ese cuestionamiento, debido a las particularidades procesales de la demanda del JRC analizado, tal como se explica en la siguiente cita.

[...] contrario a lo sostenido por la Coalición “Unidos por BCS”, en el presente juicio sí es necesario acreditar todos y cada uno de los elementos que constituyen la causal genérica de nulidad de la elección, incluyendo, por supuesto, la determinancia y la generalidad de las violaciones. Y dado que ninguno de los agravios en análisis tiene como fin demostrar los elementos que conforman la causal genérica de nulidad, [...] es evidente que a ningún fin práctico conduciría el estudio de tales aspectos, si al término del estudio no habría posibilidad de satisfacer su pretensión (SG-JRC-7/2011).

No obstante, aunque en la resolución no se alude al respecto, en la sesión pública del 15 de abril de 2011 sí se aborda el carácter determinante de las irregularidades. El magistrado Jacinto Silva Rodríguez planteó una serie de datos para sostener que nunca se probó en el expediente cómo influyó en el ánimo de los electores, el día de la jornada electoral, la irregularidad descrita anteriormente. Sus planteamientos son los siguientes:

- 1) La misa en cuestión fue el martes 28 de diciembre de 2010 y la elección el domingo 6 de febrero de 2011.
- 2) El número máximo de asistentes al acto religioso fue de 200 personas.

- 3) La misa se desarrolló en el templo de San Maximiliano María Kolbe, ubicado en la colonia Las Veredas, a 10 kilómetros de la ciudad de San José del Cabo.
- 4) La diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar, el día de la elección, fue de 2,774 votos.<sup>14</sup>
- 5) El candidato a gobernador del estado, Luis Armando Díaz, quien se encontraba en la misa en la cual fue bendecido su proyecto, perdió en el municipio de Los Cabos frente a las dos coaliciones contra las que competía.<sup>15</sup>

Luego de exponer estos argumentos, el magistrado Silva Rodríguez concluyó su alegato en la sesión pública (2011) con lo siguiente: “Una misa, un martes, casi dos meses antes de las elecciones, con 200 o menos personas que asistieron, a mí me parece verdaderamente que no es determinante para el proceso electoral”. La postura fue compartida por el magistrado Noé Corzo Corral, con lo cual derrotaron por mayoría de dos votos contra uno el proyecto original, quedando el engrose a cargo del magistrado Silva Rodríguez.

### El voto particular

El magistrado José de Jesús Covarrubias Dueñas se opuso al criterio mayoritario. Presentó un proyecto del que fue ponente y, luego de quedar en minoría en la sesión pública de resolución, lo integró como voto particular al expediente. Su planteamiento

<sup>14</sup> El magistrado Silva Rodríguez agregó la siguiente información: “De acuerdo con el último censo nacional de población y vivienda, los habitantes en el municipio de los Cabos son 238,487. A su vez, los ciudadanos de Los Cabos inscritos en la lista nominal de electores ascienden a 152,409. El total de votos válidos que hubo en la elección del 6 de febrero de 2011 fueron 68,909 de los cuales la coalición ganadora obtuvo 23,360, y la coalición que logró el segundo lugar obtuvo 20,586 votos” (Sesión pública 2011).

<sup>15</sup> Luis Armando Díaz obtuvo 21,213 votos (30.12%), frente al candidato de la coalición “Unidos por Baja California Sur” (Partido Revolucionario Institucional [PRI] y Partido Verde Ecologista de México [PVEM]) que logró 23,139 votos (32.85%) y al candidato de la coalición “La alianza es contigo” (PAN y Partido de Renovación Sudcaliforniana [PRS]).

se situó en el extremo opuesto del debate; básicamente sostuvo que una vez acreditada la vulneración grave a los principios constitucionales, la elección respectiva debía declararse nula. Tal interpretación deja de lado el carácter general y determinante de la irregularidad motivo de la anulación. El esquema de su argumentación es el siguiente:

1) *Planteamiento del problema.* Determinar si la solicitud de anulación de una elección por violación a principios rectores electorales o a preceptos de la CPEUM debe estudiarse mediante los elementos que constituyen la causal genérica de nulidad.

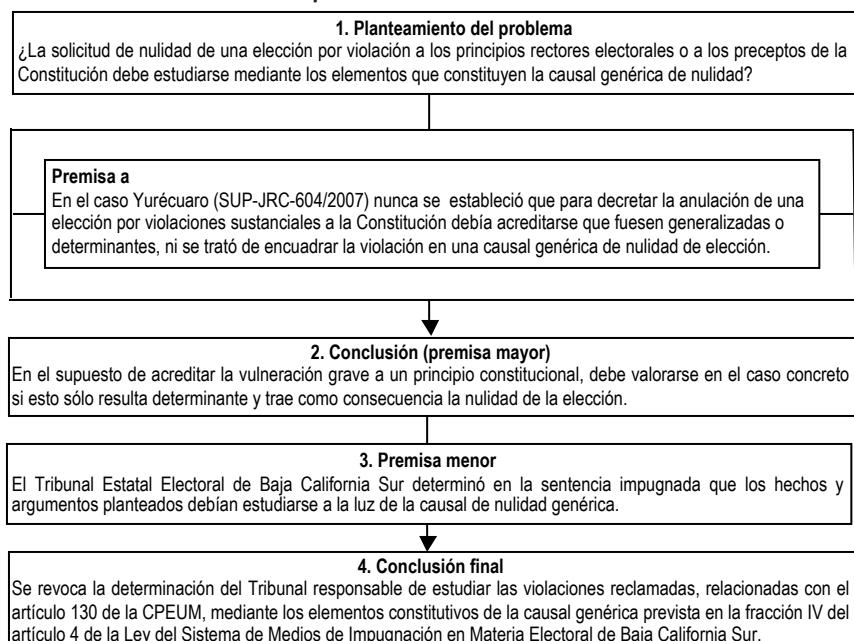
2) *Premisa mayor.* En el caso de acreditar la vulneración grave a un principio constitucional, debe valorarse en el caso concreto si esto resulta determinante y trae como consecuencia la nulidad de la elección.

a) En el caso Yurécuaro (SUP-JRC-604/2007), la Sala Superior del TEPJF en ningún momento estableció que para decretar la anulación de una elección por violaciones sustanciales a la Constitución federal debía acreditarse que las mismas fuesen generalizadas o determinantes, ni trató de encuadrar la violación en una causal genérica de nulidad de elección.

3) *Premisa menor.* El Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur determinó en la sentencia impugnada que los hechos y argumentos planteados debían estudiarse a la luz de la causal de nulidad genérica contemplada en el artículo 4, fracción IV, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación local.

4) *Conclusión.* Se revoca la determinación del Tribunal responsable de estudiar las violaciones reclamadas, relacionadas con el artículo 130 constitucional, por medio de los elementos constitutivos de la causal genérica prevista en la fracción IV del artículo 4 de la LSMIMEBCS.

Cuadro 2. Voto particular de la sentencia SG-JRC-7/2011



Fuente: Elaborado con base en la sentencia SG-JRC-7/2011.

Una vez revocada la decisión que obligaba a estudiar la nulidad de la elección mediante la causal genérica, el voto particular propuso analizar las violaciones señaladas a efecto de determinar su gravedad y, en su caso, anular la elección municipal. Como se mencionó líneas atrás, los hechos ocurridos no fueron motivo de disenso entre las partes y quedaron debidamente probados con la información aportada en el expediente. Éstos se pueden sintetizar en tres partes:

- 1) El día 28 de diciembre de 2010 se llevó a cabo una celebración religiosa en la iglesia de San Maximiliano María Kolbe, en la colonia Las Veredas, del municipio de Los Cabos, Baja California Sur. En esa fecha transcurrían las campañas electorales con motivo del proceso electoral.
- 2) En la misa estuvieron presentes el candidato a gobernador, Luis Armando Díaz, el aspirante a la presidencia municipal

de Los Cabos, Antonio Agúndez, y el candidato a diputado local por el Distrito VII, Carlos Castro, todos ellos de la coalición “Sudcalifornia para todos”, integrada por el PRD y el PT.

- 3) En dicho acto religioso, entre otros comentarios, el sacerdote bendijo los proyectos políticos de los candidatos ahí presentes para que llegaran a buen fin (ganar la elección), los exhortó a trabajar por el bien de la gente en caso de resultar triunfadores y a ofrecer el apoyo del sacerdote, en lo personal, y de la iglesia cuando llegasen a ejercer los cargos públicos por los que contendían.

En opinión de los tres magistrados de la Sala Regional Guadalajara, los hechos descritos transgreden la fracción I del artículo 169 de la LEEBCS, así como el artículo 130 de la CPEUM, específicamente las siguientes dos prohibiciones:

- a) Se prohíbe celebrar reuniones políticas en templos destinados al culto.
- b) Los ministros de culto no podrán hacer proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

La diferencia entre sus criterios está en la consecuencia jurídica que atribuyen a esa irregularidad. El voto particular básicamente afirma que los actos que contravengan las leyes constitucionales deben considerarse nulos. A continuación se presenta el esquema argumentativo de esta conclusión.

1) *Planteamiento del problema.* ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para anular una elección en la que se alegue la vulneración de principios constitucionales?

2) *Premisa mayor.* La existencia de una irregularidad grave es condición necesaria y suficiente para anular la elección. El reconocimiento de que un acto determinado contraviene disposiciones constitucionales significa que no puede producir los efectos jurídicos

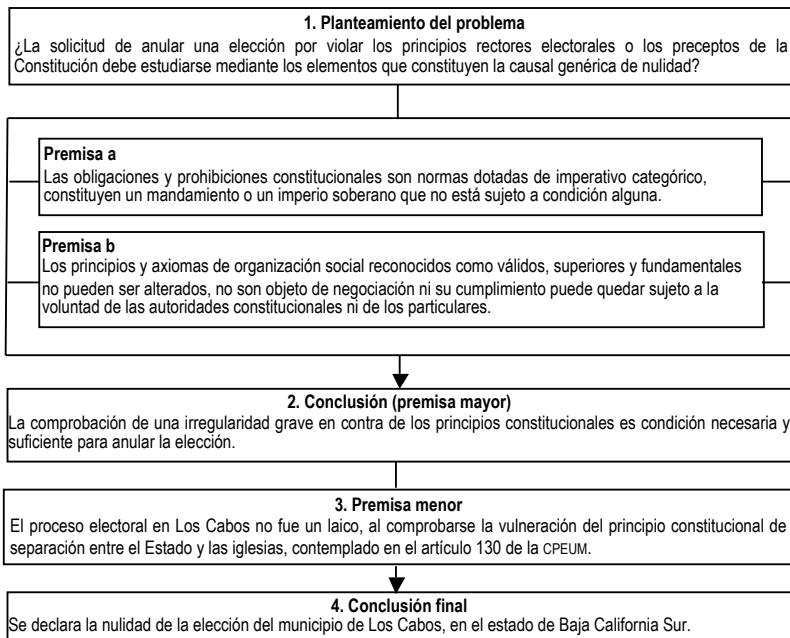
que le son propios, o bien hace desaparecer los efectos que está generando, a fin de restituir la afectación a la Constitución.

- a) Las obligaciones y prohibiciones constitucionales son normas dotadas de imperativo categórico y constituyen un mandamiento o imperio soberano que no está sujeto a condición alguna.
- b) Un sistema jurídico se caracteriza por estar conformado con base en principios y axiomas de organización social reconocidos como válidos, superiores y fundamentales, los cuales 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.

3) *Premisa menor.* Se tiene por acreditado que el proceso electoral en Los Cabos no fue laico, al comprobarse la vulneración del principio constitucional de separación entre el Estado y las iglesias contemplado en el artículo 130 constitucional.

4) *Conclusión.* Se declara la nulidad de la elección del municipio de Los Cabos, en el estado de Baja California Sur, celebrada el 6 de febrero de 2011.

**Cuadro 3. Voto particular de la sentencia SG-JRC-7/2011**



Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SG-JRC-7/2011.

#### **IV. Propaganda religiosa como irregularidad determinante para anular una elección**

En el apartado anterior se aprecian dos posturas por parte de los jueces electorales que justifican la declaración de nulidad de una elección. En trazos muy gruesos, la primera identifica la nulidad (magistrados Silva y Corzo) con la presencia de un cúmulo de vicios que, en conjunto, determinan consecuencias de mayor o menor gravedad: desde la nulidad absoluta de la elección —cuando se acredita la existencia de irregularidades graves y determinantes en el resultado—, al mero reconocimiento de vicios no invalidantes, los cuales, de cualquier manera, fueron denunciados para dictar las sanciones penales o administrativas que correspondían.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> En el caso que se analiza, se ordenó dar vista a la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electores (FEPADE) a efecto de deslindar la probable responsabilidad del sacerdote en la comisión de un delito electoral.

La segunda postura (la del magistrado Covarrubias) identifica nulidad con irregularidad; es decir, la consecuencia directa de comprobar una irregularidad grave que afecta principios constitucionales es invalidar la elección.

Esta segunda posición se fortalece alegando el precedente del caso Yurécuaro (cuadro 2, premisa a), en el que sin motivar el carácter determinante de la violación al principio de separación entre el Estado y las iglesias, se confirmó la nulidad de la elección en ese municipio. El punto es que Yurécuaro no es el único precedente en el que los integrantes de la Sala Superior han mostrado “celo excesivo” en preservar la libertad de conciencia de los electores, en varias de sus resoluciones se muestra un gran empeño en evitar que la fe o las creencias religiosas interfieran en la definición de las preferencias políticas. La tarea no les ha requerido ningún esfuerzo supererogatorio como profesionales del derecho, ya que la legislación constitucional-electoral subraya el carácter laico del Estado y prohíbe utilizar como propaganda política símbolos, expresiones o alusiones de carácter religioso.

Los casos que a continuación se mencionan son relevantes porque muestran la contundencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) en contra de actos de presión sobre el electorado pero, sobre todo, porque dejan de lado el análisis del carácter determinante en el resultado electoral. Basta con acreditar el uso de propaganda religiosa en las campañas políticas para anular la elección, lo que, desde luego, es una postura sumamente discutible. Vale decir que este celo por mantener aséptica la elección de elementos religiosos se corrobora con la unanimidad con que los jueces electorales votaron todos los asuntos de este tipo, en las sanciones que aplicaron y en la argumentación que desplegaron para calificar como “infracción de carácter grave” la ocurrencia de este tipo de hechos, y para considerar la prevalencia “absoluta” del principio histórico de separación entre la Iglesia y el Estado (tesis S3EL 046/2004). Todo esto con la finalidad última —advierten en la jurisprudencia— de “[...] impedir que fuerza política alguna pueda coaccionar moral o espiritualmente a los

ciudadanos, para que se afilien o voten por ella, y de garantizar la libertad de conciencia de los participantes en el proceso electoral” (tesis S3EL 046/2004).

En el primero de estos asuntos, en un acto de campaña electoral en la ciudad de León, Guanajuato, el 10 de septiembre de 1999, el candidato del PAN, Vicente Fox, ondeó un estandarte con la imagen de la Virgen de Guadalupe, además de que usó expresiones de carácter religioso en su discurso. El IFE sancionó al partido político con 500 días de salario mínimo (Consejo General del IFE 1999). En otro caso, el 10 de mayo de 2000, el Tribunal Electoral confirmó la multa que había impuesto el IFE (de 100 días de salario mínimo) a la Agrupación Política Nacional UNO por editar un fascículo denominado *Visión para México*, que incluía expresiones de indudable contenido religioso (SUP-RAP-11/2000).<sup>17</sup> Hasta aquí, sólo había sanciones de carácter administrativo, pero debido a la inclusión de la imagen de una cruz (que físicamente se encuentra en la plaza pública de Tepotzotlán) en dípticos del candidato del PAN, el 26 de junio del 2003 se declaró la nulidad de la elección del municipio de Tepotzotlán, en el Estado de México (SUP-JRC-069/2003). Igual suerte corrió la elección de diputado federal en Zamora, Michoacán, en 2003. El 19 de agosto se anuló la elección ante la “utilización estratégica”, en folletos de propaganda, de cuatro imágenes y dos expresiones que, según los magistrados, se debían considerar elementos religiosos. Las imágenes son de la Virgen de Guadalupe, y en cuanto a las expresiones, la primera hace referencia a que el candidato “cursó sus estudios en escuelas administradas por la orden de los jesuitas” y la segunda alude a la difusión de espots de radio emitidos por

<sup>17</sup> Un ejemplo de tales expresiones: “La Visión para México se edita con el propósito de que el pueblo de esta gran nación conozca los designios que Dios ha esbozado para encauzar la vida del país hacia una prosperidad y bienestar inusitados [...] El Señor mostró que en México surgirán muchos focos de avivamiento; Dios va a hacer grandes cosas en este país. El Señor ha dispuesto levantar a Su Pueblo; en México” (SUP-RAP-11/2000).

el PAN en los que se señala que su candidato “es Presidente pro-construcción del Santuario Guadalupano” (SUP-REC-034/2003).<sup>18</sup>

El TEPJF también confirmó la nulidad de la elección de Muñoz de Sotelo, en Tlaxcala, por haberse acreditado que la comunidad católica del municipio y agrupaciones afines instalaron mantas y carteles con leyendas de agradecimiento a uno de los candidatos por diversos apoyos recibidos (SUP-JRC-005/2002).

En todos estos casos no se explica en las sentencias el nexo causal entre el uso de la propaganda religiosa y la manipulación de las preferencias de los electores. Se presupone que la exposición del elector a esta propaganda condiciona de forma irremediable su voto.

Una elección que resistió la anulación fue la de gobernador de Sonora, en julio de 2003. El PAN denunció que Eduardo Bours Castelo, candidato del PRI y del PVEM, ordenó elaborar, publicar y difundir un calendario y un álbum conmemorativo de los 50 años de ejercicio sacerdotal del obispo de la diócesis de Ciudad Obregón. Sin embargo, según el fallo, el PAN no sustentó de manera convincente los hechos que alegaba:

[...] se trata de publicaciones que efectivamente contienen símbolos religiosos, tales como un obispo, una biblia, una campana, cruces, y templos; sin embargo, no tienen como finalidad hacer propaganda electoral, pues no se advierte invitación, sugerencia o insinuación a votar a favor de alguien o de algún partido político en específico [...] el agraviado no demostró que Eduardo Bours Castelo o los partidos que lo postularon, hayan elaborado, publicado y distribuido entre los feligreses, los calendarios y álbumes en comento (SUP-JRC-345/2003).

<sup>18</sup> En la sentencia SUP-REC-034/2003 se afirma: “[...] Resulta claro que los mencionados folletos por la disposición de las imágenes antes señaladas, en el caso de las cruces, no es accidental que aparezcan detrás de una familia las primeras tres y detrás de una pareja vestida con indumentaria propia de los que contraen nupcias católicas; en el caso del edificio que corresponde al Santuario Guadalupano, fácilmente identificable por cualquier persona que profesa alguna religión, sobre todo la católica, así como el cuadro de la Virgen de Guadalupe son utilizados en el folleto estratégicamente”.

Como se puede ver en las figuras descritas líneas atrás, Yurécaro fue otro caso especialmente relevante, en el que los magistrados del TEPJF confirmaron, por unanimidad, la anulación de las elecciones municipales por parte del Tribunal Electoral de Michoacán. La sentencia del Tribunal de primera instancia fue confirmada ante la acreditación del uso de elementos religiosos en la campaña electoral del candidato ganador, Martín Pérez Jaimes, del PRI. En la sentencia SUP-JRC-604/2007, el PAN y el PRD comprobaron el uso de imágenes de san Judas Tadeo y de la Virgen de Guadalupe en la propaganda del candidato del PRI e incluso, el desarrollo de una misa de acción de gracias para quienes votaron por Pérez Jaimes.<sup>19</sup>

Es importante hacer notar que estas decisiones no sólo han pretendido garantizar la “independencia de criterio” de los votantes, sino también la racionalidad en la construcción de sus preferencias electorales, según se aprecia en el siguiente criterio jurisprudencial:

[...] al excluir a los partidos políticos de la participación en cuestiones religiosas, lo único que se está haciendo es conseguir que el elector participe en política de manera racional y libre, para que, una vez llegado el caso, decida su voto con base en las propuestas y plataformas de los candidatos y no atendiendo a cuestiones subjetivas y dogmáticas (tesis S3EL 036/2004).

Desde esta “posición unánime”, los magistrados electorales han extendido la prohibición de no incluir símbolos religiosos en la propaganda política “de cualquier tipo”, también más allá de

<sup>19</sup> En la sesión pública del 23 de diciembre de 2007, el magistrado Manuel González Oropeza señaló que la prohibición de mezclar la religión y la materia electoral no era una cuestión de buenos deseos, sino órdenes expresas, cuya violación implica la nulidad del acto correspondiente. Por su parte, el magistrado José Alejandro Luna Ramos reconoció que le causó “estupor” analizar el argumento del candidato, según el cual el haber hecho actos de campaña en iglesias declaradas patrimonio histórico de la humanidad lo eximía de la prohibición.

los periodos de campaña electoral, “en cualquier tiempo”, e incluso para evitar un fraude a la ley se responsabiliza al partido si tal prohibición la incumplen sus militantes o candidatos.

Como es fácil observar en esta apretada síntesis de casos, la prohibición de utilizar símbolos religiosos en las campañas políticas ha convertido al principio de separación Iglesia-Estado en un derecho absoluto que, en caso de ser vulnerado en un proceso electoral —siempre y cuando quede plenamente acreditado—, tiene el efecto directo de invalidar el resultado. Es decir, por la vía jurisprudencial se le ha transformado en una peculiar causa de nulidad de elecciones que deja de lado el análisis del carácter determinante del uso de la propaganda religiosa en el resultado electoral; en consecuencia, vincula irregularidad con nulidad, obviando el estudio y la fundamentación de si los hechos ocurridos afectaron la libertad del voto ciudadano. La siguiente cita de Manuel Atienza, al opinar sobre el caso Yurécuaro, explica el problema que supone para un proceso electoral convertir en absolutos ciertos principios constitucionales, como el de la separación Iglesia-Estado.

[...] para entender que se ha infringido [el principio de separación Iglesia-Estado] 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. 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 (Atienza 2009, 55).

## V. Derechos constitucionales ¿absolutos?

Ahora resulta más clara la diferencia entre las dos posiciones de los magistrados de la Sala Regional Guadalajara. La diferencia esencial entre ambas es la escala gradual del juicio de validez<sup>20</sup> de un proceso electoral. Mientras el criterio de la mayoría (Silva y Corzo) permite hacer comparaciones entre el peso de las irregularidades y, gracias a ello, evaluar su impacto en el resultado electoral —la determinancia—, el segundo (Covarrubias) sólo es un criterio clasificatorio válido/inválido, según el cual lo determinante tiene que ver con probar la existencia de la irregularidad de cara a una disposición constitucional, y no con su impacto en el resultado de la elección. Este segundo criterio enfrenta varios problemas que definitivamente lo hacen inviable en su aplicación, el principal es que parte de la premisa de que los derechos constitucionales son absolutos y que no existen conflictos entre ellos.

### **Del carácter absoluto de los derechos constitucionales**

En el voto particular se indica (cuadro 3, premisas a y b) que “las obligaciones y prohibiciones constitucionales son normas dotadas de imperativo categórico, constituyen un mandamiento o imperio soberano que no está sujeto a condición alguna” (SG-JRC-7/2011). Incluso se afirma que los principios incorporados al sistema jurídico “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” (SG-JRC-7/2011). Tal concepción del derecho no corresponde con la de los actuales estados constitucionales, en los cuales las normas que integran los ordenamientos jurídicos —ya sean reglas

<sup>20</sup> Por juicio de validez se entiende, para este trabajo: “[...] un juicio de relación entre resultados institucionales y norma: establece que un resultado institucional (por ejemplo, una norma) es válido porque reúne los requisitos establecidos por las normas referidas a su producción” (Atienza y Ruiz 2003, 733).

o principios— se caracterizan por su indeterminación semántica (ambigüedad y vaguedad) o por defectos lógicos de los sistemas jurídicos (antinomias y lagunas).

De esta manera, la indeterminación de las normas, sumada a la insuperable “textura abierta”<sup>21</sup> de sus significados, requiere de interpretación por parte del encargado de aplicar la regla al supuesto de hecho, con lo cual difícilmente funcionarán como un “imperativo categórico” no sujeto a condición alguna. Herbert Hart introdujo en la teoría del derecho la expresión textura abierta para señalar que siempre cabe la posibilidad de encontrar un caso cuya inclusión dentro de un concepto esté indeterminada, situación que ubica al operador jurídico frente a la necesidad de elegir entre distintas alternativas de asignación de significado. El autor afirma que por la propia naturaleza de los conceptos empíricos de los que se ocupa el derecho, no puede cerrarse el paso a nuevos descubrimientos y situaciones en las que dichos conceptos estén involucrados. Por eso concluye que siempre estará abierta la posibilidad de que las definiciones de los términos tengan que modificarse, en el sentido que el descubrimiento o la nueva situación requiera (Hart 1963, 165-9).

Además, en muchas ocasiones el mismo legislador deja al operador jurídico la tarea de interpretar y hacer los ajustes necesarios a las normas ante un caso particular. Esto ocurre con aquellos mecanismos propios del constitucionalismo moderno que tienen por finalidad hacer excepciones en las normas debido a consideraciones valorativas; también sucede cuando se autoriza a órganos jurisdiccionales ordinarios dejar de aplicar normas contrarias a preceptos constitucionales (control difuso) o a tribunales de rango constitucional invalidar normas cuyo contenido vulnere valores fundamentales de la Constitución (control concentrado). Ángeles Rodenas (2003) presenta un esquema que resume los

<sup>21</sup> La expresión textura abierta es original del filósofo Friedrich Waismann y hace referencia a la vaguedad del lenguaje a causa de los cambios e innovaciones que con el pasar del tiempo se manifiestan en el mundo. La textura abierta no permite establecer de forma exhaustiva todas y cada una de las condiciones necesarias y suficientes del uso de un término (Hart 1963, 165-9).

principales supuestos en que el operador jurídico hace ajustes ampliando o restringiendo las consecuencias judiciales de las normas constitucionales, ya sea debido a una previsión directa del legislador o en atención a las prácticas jurídicas interpretativas:

- 1) Aplicación de normas no identificables autoritativamente:
  - Prevista por el legislador: conceptos jurídicos indeterminados.
  - Prevista en las prácticas jurídicas interpretativas: interpretación extensiva.
- 2) Inaplicación de normas autoritativamente identificables:
  - Casos en que la norma inaplicada sigue perteneciendo al sistema:
    - Inaplicación de normas permisivas:
      - a) Prevista por el legislador: ilícitos atípicos.
      - b) Prevista en las prácticas jurídicas interpretativas: interpretación restrictiva.
    - Inaplicación de normas prohibitivas:
      - a) Prevista por el legislador: causas de justificación del derecho penal o la objeción de conciencia.
      - b) Prevista en las prácticas jurídicas interpretativas: interpretación restrictiva.
  - Casos en los que la norma inaplicada deja de pertenecer al sistema: declaración de inconstitucionalidad.

Este esquema muestra las dificultades de comprender las normas constitucionales como “imperativos categóricos”, expresión usual en sistemas normativos estáticos como los morales, pero inviable en los sistemas dinámicos como los jurídicos, en los cuales términos como “derrotabilidad” o “indeterminación” son comunes y propios de estados constitucionales evolucionados.

Otra razón para excluir la versión según la cual el ordenamiento constitucional es un conjunto de principios y axiomas determinados de una vez y para siempre, inalterable y no sujeto a condición alguna, es que no existe una jerarquía prestablecida y con carácter

general sobre los derechos y principios constitucionales; por tanto, no es posible evitar conflictos entre los valores que protegen. Cada vez que no es posible realizar las consecuencias jurídicas que se derivan de dos derechos constitucionales, se está ante un conflicto entre ellos. La interferencia sucede cuando no es posible para un sujeto A ejercer su derecho sin afectar o restringir, de algún modo, el derecho o la libertad del sujeto B. Los conflictos también pueden aparecer cuando una misma persona no alcanza a satisfacer plenamente dos derechos constitucionales diferentes. Silvina Álvarez (2008) propone una clasificación que aclara el origen de estos conflictos:

- 1) Según pongan de relieve pretensiones distintas respecto de un mismo derecho (conflictos intraderechos: el derecho a la vida tanto de A como de B).
- 2) Pretensiones concretas de derechos distintos (conflictos interderechos: el derecho a la libertad de expresión de A y al honor de B).<sup>22</sup>

En este sentido, en una democracia consolidada la importancia de un derecho constitucional, más específicamente de uno fundamental, no descansa en su carácter absoluto, sino en su aportación al esquema de derechos más amplio que puede gozar un ciudadano en relación con los del resto de los ciudadanos. Si los derechos fuesen absolutos significaría, en el caso que ocupa a este análisis, que el derecho al voto nunca podría entrar en colisión con otros derechos, y mucho menos alcanzaría a ser anulado por el principio de separación Estado-Iglesia. De esta manera, se puede concluir para este apartado que no hay derechos constitucionales —fundamentales— absolutos; éstos integran un sistema de relaciones recíprocas y es únicamente en ese contexto que cobran sentido y son aplicables.<sup>23</sup> En palabras de Silvina

<sup>22</sup> Acerca del tema de conflictos entre derechos, véanse Álvarez (2008) y Moreso (2003 y 2005).

<sup>23</sup> Acerca del carácter absoluto de los derechos fundamentales, véanse Laporta (1987) y Ruiz Miguel (1990).

Álvarez (2008, 46): “los derechos se definen y se ordenan a través de la comparación, la ponderación o la evaluación cualitativa que resulta de observar su importancia relativa en el conflicto”. En efecto, en el contexto de un sistema jurídico dinámico, en el que se restringen o amplían los supuestos normativos de las reglas o incluso se dejan de aplicar o se declaran inconstitucionales, es difícil sostener que, en un proceso electoral, cualquier violación a los derechos constitucionales justifica decretar la nulidad de la elección que corresponda.

## VI. La relevancia jurídica del elemento determinante para anular elecciones

Que en términos empíricos y conceptuales los derechos no puedan ser absolutos en los estados constitucionales, únicamente supone que una irregularidad grave a un precepto constitucional no es condición suficiente de nulidad de una elección. Aún queda por explicar la relevancia jurídica de la frase “determinantes para el resultado de la elección”, expresión incluida en la causal genérica de nulidad de la legislación electoral federal y de Baja California Sur, así como de varias locales. Al igual que su par en el orden federal, la LSMIMEBCS indica que una elección será nula cuando:

Se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron *determinantes para el resultado de la elección*,<sup>§</sup> salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos políticos o coaliciones promoventes o a sus candidatos (LSMIMEBCS, artículo 4, fracción IV).

---

§ Éste y los siguientes énfasis son añadidos.

Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron *determinantes para el resultado de la elección*, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos (LGSMIME, artículo 78.1).

La determinancia —como es llamada temerariamente en el medio electoral— es una condición de aplicación exigida por la regla que atribuye como consecuencia jurídica anular la declaración de validez de una elección. Se refiere a la acción de verificar que el daño causado al resultado de una elección sea de tal magnitud que desdibuje su sentido y valor, con lo cual la exigencia de que las irregularidades demostradas sean determinantes incorpora al razonamiento judicial la obligación de graduar el daño infringido a la expresión del voto. Esto, en sí mismo, tiene consecuencias positivas para una diversidad de principios rectores de la función electoral; especialmente abona a dos cuestiones:

- 1) Previene usos estratégicos del derecho para anular elecciones.
- 2) Evita dañar el derecho al voto de terceros.

### **Lo determinante como condición de prevención de usos estratégicos del derecho**

En agosto de 1997, la Sala Superior del TEPJF revocó el fallo de la Sala Regional Xalapa, que había declarado la nulidad de la elección de diputado federal en el Distrito III de Chiapas. En esa ocasión, grupos armados (en algunos casos enmascarados) robaron y quemaron urnas y material electoral. La violencia se extendió a 102 mesas receptoras de votos (35.41% del total de casillas instaladas) y la tasa de abstención fue de 75% de los electores,

provocada en gran parte por la inseguridad de la región. En la sentencia de reconsideración (SUP-REC-057/1997) se afirmó que la Sala Regional Xalapa “se excedió” en la aplicación de la causal, que debió “proceder en forma estricta y sin desbordar los ámbitos de aplicación de la causal [genérica de nulidad]”, ya que las irregularidades cometidas “no fueron determinantes” para el resultado de la elección.

Años más tarde, el magistrado José de Jesús Orozco Henríquez (quien fuera el encargado del engrose de ese expediente) admitió en una entrevista, realizada por Todd Eisenstadt, el gran peso que tuvo entre sus compañeros del Pleno el “cálculo estratégico” de no alentar conductas que en el futuro pudieran obstruir elecciones mediante la “recompensa” de su anulación:

el Tribunal debía enviar un mensaje político en el sentido de que todos los individuos ajenos al régimen jurídico (esto es, los vándalos enmascarados que quemaron y robaron las urnas además de los partidos y otros actores institucionales oficialmente reconocidos) no podían salirse con la suya y sabotear las elecciones en beneficio propio (Eisenstadt 2004, 152-3).

Pues bien, este asunto muestra la importancia de que en el juicio de validez de una elección se pondere el carácter determinante de las irregularidades en el resultado. En caso contrario, el riesgo de “sabotaje” siempre estará presente como alternativa estratégica no sólo para los perdedores,<sup>24</sup> sino también para grupos de presión que busquen atentar contra la democracia y las instituciones. Obligar al juez a verificar, en todos los casos, la magnitud del daño que se causó al resultado electoral, debido a la vulneración de principios constitucionales o a la presencia de irregu-

<sup>24</sup> Si las violaciones fueran autoría del partido político o de los candidatos, no sería necesario apelar a su carácter determinante en el resultado electoral, la causal genérica ya incluye esa condición para operar como tal: “[...] salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos” (LGSMIME, artículo 78.1).

laridades graves, es una garantía contra el uso instrumental del derecho que tiende a generar un daño injustificado o que busca obtener un beneficio indebido.

### **Lo determinante como condición de protección del voto de terceros**

Además de prevenir el uso faccioso del derecho, otra ventaja de incluir el carácter determinante de las irregularidades alegadas como condición de aplicación de la nulidad de elección, tiene que ver con proteger los “votos no viciados”. En el caso que ocupa a este análisis, desde la perspectiva del voto particular que proponía la noción de “irregularidad, entonces nulidad”, hubiera sido absolutamente contraintuitivo explicar a los 68,909 ciudadanos que votaron válidamente el 6 de febrero, que el sufragio que emitieron debía ser anulado debido a los 200 votos contaminados (como máximo), importando poco que la diferencia entre el candidato ganador y el segundo lugar fuera de 2,774 votos. Lo que debe proteger una interpretación comprometida con los derechos de terceros es que los actos válidamente celebrados no sean viciados por circunstancias o acontecimientos de modo, tiempo y lugar distintos, y ajenos a su producción. Esta idea no es ninguna novedad, desde el 17 de noviembre de 1998 existe una jurisprudencia obligatoria de la Sala Superior del TEPJF que da cuenta de estas razones. Aunque extensa, merece la pena citarla en toda su expresión:

PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.- Con fundamento en los artículos 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto

en los artículos 41, base tercera, párrafo primero y base cuarta, párrafo primero y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69, párrafo 2 del Código de la materia; 71, párrafo 2 y 78, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 184 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”, tiene especial relevancia en el Derecho Electoral Mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección; y b) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla; máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción

anulatoria correspondiente. En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley dirigidas, a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público (tesis S3EL 9/1998).

## VII. La determinancia ¿es materia de prueba?

La cuestión de mayor complejidad tiene que ver con calificar el carácter determinante de las irregularidades; esto es, con establecer el grado de daño al resultado electoral. Esta actividad no versa únicamente sobre la verificación de la ocurrencia de ciertos hechos, no es un tema exclusivamente de pruebas. De igual manera, no trata sólo de prescribir la gravedad de las irregularidades, por lo que tampoco es únicamente un tema de interpretación normativa. Se trata de un ejercicio de racionalidad tendiente a reducir las apreciaciones subjetivas de los jueces al momento de establecer el daño al resultado de una elección. Busca lograr la menor discrecionalidad, conociendo las razones para calificar la validez del proceso electoral y, eventualmente, repetirlo. Desde luego, esta labor estaría guiada por una combinación de consideraciones procedimentales, de teoría moral y política, precedentes y jurisprudencia, criterios de la SCJN e, incluso, de instrumentos estadísticos y de probabilidad.

Este ejercicio de racionalidad debe estar debidamente argumentado por el juez en sus resoluciones. Respondiendo a la pregunta con que inicia este apartado, la determinancia no es materia de prueba exclusivamente, tal vez sea importante probar algunos hechos o consecuencias sobre el votante, pero no se agota en ello, también evalúa condiciones cualitativas y cuantitativas que

en conjunto permiten configurar un juicio de validez solvente que responda acerca de la pertinencia de mantener o anular un resultado. Este ejercicio podría operar en dos fases.

En la fase 1 se verifica la satisfacción de las demás condiciones de aplicación de la causal de que se trate. Por ejemplo, en caso de ser aplicable la causal genérica, se tendrían que acreditar plenamente las violaciones ocurridas y su carácter generalizado, siendo sustanciales y por ello de suma gravedad; finalmente, no serían imputables al partido político o a sus candidatos. Como ya se mencionó, la analogía o la presencia de ilícitos atípicos justifica anular una elección, incluso por supuestos —causales— no contemplados por el legislador; no obstante, en cualquier caso, siempre tendrán que estar probadas las irregularidades que cuestionan la validez del resultado. En este sentido, con la información que se desprende de las pruebas pertinentes se establece una premisa que, mediante una inferencia, permite llegar a la conclusión, que serían los hechos irregulares en cuestión.<sup>25</sup> En esta fase es admisible cualquiera de las pruebas previstas en la legislación electoral. No obstante, al estar involucrados en los hechos bajo sospecha las conductas estratégicas, los actos de autoridades corruptas o incluso el aparato del Estado promoviendo ventajas indebidas, cobran especial relevancia las pruebas indiciarias, las máximas de experiencia y las presunciones. Éstas serían las condiciones previas y necesarias, mas no suficientes, para declarar la nulidad; aún queda por justificar el grado de daño al resultado de la elección, es decir, falta establecer qué tan determinantes fueron los hechos.

La fase 2 tiene que ver directamente con lo determinante de las violaciones ocurridas. Busca establecer la magnitud de los daños causados al resultado de una elección democrática. Se trata de conocer si los hechos irregulares sesgaron indebidamente las preferencias de los electores; esto es, se analiza si, en caso de no haber acontecido, el resultado final hubiera sido otro. Si efectivamente existieron irregularidades en la entidad suficientes

<sup>25</sup> Acerca de la inferencia probatoria, véase el segundo capítulo de González Lagier (2005).

para evitar que la elección produjera los resultados para los que se organizó, entonces se debe declarar nula y convocarse a un proceso electoral extraordinario. En general, para establecer el carácter determinante de las irregularidades —acreditadas— se tendrían que tomar en cuenta los siguientes elementos (la lista, desde luego, no es limitativa):

Cuadro 4

Dimensión cuantitativa	Dimensión cualitativa
1. Número.	1. Intensidad.
2. Frecuencia.	2. Peso.
3. Generalidad.	3. Gravedad.
4. Grado de abstención de los electores.	4. Afectación a principios sustantivos.
5. Votos emitidos de forma irregular.	5. Dudas sobre la credibilidad y legitimidad de las elecciones.
6. Diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar.	

Fuente: Elaboración propia.

Lo importante en esta fase es dar cuenta en la sentencia del paso que va de comprobar las irregularidades a concluir el daño al resultado de la elección. Con las variables señaladas, el razonamiento judicial tendría mayores elementos de contraste y justificación. Entre ellos, por ejemplo en la dimensión cuantitativa, cuando los resultados entre el ganador y el partido que le siguió en la elección son cerrados, crecen significativamente las posibilidades de que un monto pequeño de irregularidades sea determinante en el resultado, afectando gravemente la certeza, que es el principio rector que la Constitución estipula como imprescindible para validar la elección. Lo dicho hasta aquí no es una propuesta extravagante o fuera de lugar, existe una jurisprudencia de la Sala Superior (tesis S3EL 031/2004), aprobada el 12 de agosto de 2004, que describe los aspectos cualitativos y cuantitativos a considerar para evaluar el carácter determinante de una irregularidad. A continuación la cita completa:

NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.- Conforme con el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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. De lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafo segundo, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafo primero; 115, párrafo primero, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: Un factor cualitativo y 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 (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral); por su parte, 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 (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indicaria), 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 (tesis S3EL 031/2004).

## VIII. Comentario final

El sistema de nulidades en materia electoral tiene como finalidad proteger las propiedades democráticas del voto (universal, libre, secreto y directo). Para lograr tal objetivo, invariablemente se requiere cumplir la condición de aplicación que obliga a que las violaciones comprobadas sean determinantes para el resultado electoral.<sup>26</sup> La actividad práctica que ello supone en una sentencia tiene que ver con argumentar puntualmente la magnitud del daño que cierta irregularidad haya causado al sufragio del elector, lo que a su vez implica correlacionar diversas variables cualitativas y cuantitativas que justifiquen la pertinencia de anular la elección o, en su caso, la conveniencia de mantener la validez del resultado en cuestión, ante vicios menores e irregularidades que no alteran el mandato electoral. Esta evaluación debe presentarse exhaustivamente en el fallo.

En los casos analizados se observa que el criterio de los jueces electorales transita en dos extremos: el primero es una postura

---

<sup>26</sup> Existe jurisprudencia al respecto, la tesis S3EL 13/2000, aunque referida a la nulidad de votación en casilla.

más bien rígida al declarar la nulidad, que pasa por la exigencia de mostrar el nexo causal entre la irregularidad y el daño a la libertad del sufragio; la segunda es una postura demasiado flexible que sólo requiere acreditar la violación grave a un derecho constitucional. En principio es insostenible la falta de certeza que supone no saber cuál será la postura que prevalezca al llegar un caso a la justicia electoral. Por otra parte, una posición intermedia entre ambos extremos supone un razonamiento judicial comprometido con la erradicación de vicios y prácticas tendientes a manipular el resultado de las elecciones pero, al mismo tiempo, cuidadoso de no desbordar el marco normativo vigente.

Si se aceptan estas ideas, un razonamiento judicial como el recomendado supone una comprensión del derecho que ve más allá de las reglas, pues incorpora a la argumentación de los fallos los principios y valores que dotan de sentido a las prohibiciones, obligaciones y permisos de los procedimientos electorales. Desde esta perspectiva, los juicios de validez de un órgano de control constitucional, como el TEPJF, tendrían que incorporar elementos propios de la filosofía moral, la teoría política e incluso herramientas estadísticas y de probabilidad; con ello se consolidaría la versión de un Estado constitucional y democrático de derecho.

## IX. Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 6/98. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: VIII Legislatura y Gobernador del Estado de Quintana Roo. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=23274> (consultada el 19 de septiembre del 2012).
- Álvarez, Silvina. 2008. “Pluralismo moral y conflictos de derechos fundamentales”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 31: 24-53.
- Atienza, Manuel. 2009. *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral. Casos Tanetze, García Flores y Yurécuaro*. México: TEPJF.
- y Juan Ruiz Manero. 2003. “Seis acotaciones preliminares para una teoría de la validez jurídica”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 26: 719-35.
- . 2005. *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel.
- . 2006. *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*. Madrid: Trotta.
- Cetina Menchi, David y García Solís, José Alfredo. 1999. “La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”. *Justicia Electoral* 12: 39-54.
- Consejo General del IFE. Consejo General del Instituto Federal Electoral. 1999. Acuerdo JGE/QPRI/015/99. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/nov99/AOP20.2301199R.htm> (consultada el 3 de noviembre de 2012).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Porrúa
- Eisenstadt, Todd. 2004. *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*. México: El Colegio de México.

- Gaceta del Senado. 2007. Dictámenes a discusión. Número 112, LX Legislatura. 12 de septiembre.
- González Lagier, Daniel. 2005. *Quaestio Facti. Ensayos sobre prueba, causalidad y acción*. Lima y Bogotá: Palestra/Temis.
- Hart, H. L. A. 1963. *El concepto de Derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Laporta, Francisco. 1987. "Sobre el concepto de derechos humanos". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 4: 23-46.
- LEEBCS. Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 2010. México: TEPJF.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.
- LSMIMEBCS. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur. 2010. México: TEPJF.
- Luna Ramos, José Alejandro. 2008. Nulidades en materia electoral. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 499-526. México: TEPJF.
- Molinar Horcasitas, Juan. 1993. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Moreso, José Juán. 2003. Conflictos entre principios constitucionales. En *Neoconstitucionalismo(s)*, coord. Miguel Carbonell, 99-121. Madrid: Trotta.
- . 2005. Sobre los conflictos entre derechos. En *Garantismo*, coord. Miguel Carbonell, 159-70. México: IIJ-UNAM.
- O'Donell, Guillermo. 1993. "On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some post-communist countries". *World Development* 21: 1355-70.
- Ródenas, Ángeles. 2003. "¿Qué queda del positivismo jurídico?". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 26: 417-48.

Ruiz Miguel, Alfonso. 1990. "Los derechos humanos como derechos morales". *Anuario de Derechos Humanos* 6: 149-60.

Sentencia SG-JRC-7/2011. Actor: Partido Convergencia. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2011/JRC/SG-JRC-00007-2011.htm> (consultada el 12 de octubre de 2012).

— SG-JRC-8/2011. Actor: Coalición Unidos por bcs. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2011/JRC/SG-JRC-00007-2011.htm> (consultada el 12 de octubre de 2012).

— SG-JRC-9/2011. Actor: La Alianza es Contigo. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2011/JRC/SG-JRC-00007-2011.htm> (consultada el 12 de octubre de 2012).

— SG-JRC-10/2011. Actor: Coalición Sudcalifornia para Todos. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2011/JRC/SG-JRC-00007-2011.htm> (consultada el 12 de octubre de 2012).

— SUP-JRC-487/2000. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00487-2000.htm> (consultada el 16 de octubre de 2012).

— SUP-JRC-120/2001. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal

- Superior Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JRC/SUP-JRC-00120-2001.htm> (consultada el 16 de octubre de 2012).
- SUP-JRC-196/2001. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/iusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-196-2001.pdf> (consultada el 16 de octubre de 2012).
- SUP-JRC-005/2002. Actor: Partido Alianza Social. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tlaxcala. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2002/JRC/SUP-JRC-00005-2002.htm> (consultada el 15 de septiembre de 2012).
- SUP-JRC-069/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JRC/SUP-JRC-00069-2003.htm> (consultada el 14 de septiembre de 2012).
- SUP-JRC-345/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Sonora. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JRC/SUP-JRC-00345-2003.htm> (consultada el 19 de septiembre de 2012).
- SUP-JRC-604/2007. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00604-2007.htm> (consultada el 10 de octubre de 2012).
- SUP-JRC-83/2008. Actor: Coalición Alianza Ciudadana por un Nuevo Gobierno. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/iusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-83-2008.pdf> (consultada el 17 de octubre de 2012).

- SUP-JRC-165/2008. Actor: Coalición Juntos Salgamos Adelante. Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/cje/8.pdf> (consultada el 17 de octubre de 2012).
- SUP-RAP-11/2000. Actor: Organización Política UNO, Agrupación Política Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/RAP/SUP-RAP-00011-2000.htm> (consultada el 11 de septiembre de 2012).
- SUP-REC-57/1997. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1997/REC/SUP-REC-00057-1997.htm> (consultada el 3 de noviembre de 2012).
- SUP-REC-9/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en Monterrey. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/iusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-REC-9-2003.pdf> (consultada el 16 de octubre de 2012).
- SUP-REC-034/2003. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/REC/SUP-REC-00034-2003.htm> (consultada el 17 de octubre de 2012).
- TEE-JI-012/2011 y su acumulado TEE-JI-014/2011. Actor: Coalición Unidos por Baja California Sur. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. Disponible en [http://www.ieebcs.org.mx/archivos/memoria/pdf/13\\_mediosdeimpugnacion.pdf](http://www.ieebcs.org.mx/archivos/memoria/pdf/13_mediosdeimpugnacion.pdf) (consultada el 17 de octubre de 2012).

Sesión pública. 2011. Video en línea. Sala Regional Guadalajara del TEPJF. 15 de abril. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/sesiones-publicas/1/1302907500#video> (consultada el 13 de noviembre de 2012).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 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, 5 de septiembre. Disponible en <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/informes/dictamen.pdf> (consultada el 3 de noviembre de 2012).

Tesis S3EL 9/1998. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur\\_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=771](http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=771) (consultada el 13 de octubre de 2012).

— S3EL 13/2000. 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). Disponible en [http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur\\_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=741](http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=741) (consultada el 13 de noviembre de 2012).

— S3EL 031/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur\\_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=385](http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=385) (consultada el 3 de noviembre de 2012).

— S3EL 036/2004. PROPAGANDA RELIGIOSA. ESTÁ PROSCRITA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL.

- Disponible en [http://www.te.gob.mx/transparencia/informes/info\\_04/05\\_tesis/tesis\\_relevantes/35.html](http://www.te.gob.mx/transparencia/informes/info_04/05_tesis/tesis_relevantes/35.html) (consultada el 30 de octubre de 2012).
- S3EL 046/2004. SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO (Legislación del Estado de México y similares). Disponible en [http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur\\_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=268](http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=268) (consultada el 12 de noviembre de 2012).
- XXXVIII/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (Legislación del Estado de Baja California Sur). Gaceta de *Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 3 (año 2): 47-8.



*Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado. Los Cabos 2011* es el número 19 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en marzo de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.