



# LAICIDAD Y ELECCIONES

J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

*Para  
entender  
y pensar  
la laicidad*







COLECCIÓN DE CUADERNOS JORGE CARPIZO  
PARA ENTENDER Y PENSAR LA LAICIDAD



COLECCIÓN | C o o r d i n a d a p o r  
DE CUADERNOS | PEDRO SALAZAR UGARTE  
"JORGE CARPIZO" | PAULINE CAPDEVIELLE

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**  
Colección de cuadernos "Jorge Carpizo".  
Para entender y pensar la laicidad, Núm. 26

Coordinadora editorial  
Elvia Lucía FLORES ÁVALOS  
Coordinador asistente  
José Antonio BAUTISTA SÁNCHEZ  
Diseño de interiores  
Jessica QUITERIO PADILLA

Edición  
Miguel LÓPEZ RUIZ/  
Leslie Paola LÓPEZ MANCILLA  
Formación en computadora  
Jessica QUITERIO PADILLA  
Diseño de forro  
Arturo de Jesús FLORES ÁVALOS

# L

# aicidad y elecciones

---

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ



---

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CÁTEDRA EXTRAORDINARIA BENITO JUÁREZ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
MÉXICO • 2013

Primera edición: 13 de mayo de 2013

DR © 2013, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

---

## CONTENIDO

---

I. Evolución de los límites a los derechos político-electorales de los ministros de culto religioso .....	2
II. Las elecciones y los símbolos o contenidos religiosos .....	6
III. Evolución de nuestro sistema de justicia electoral y garantías al carácter laico de nuestras elecciones .....	19
Notas .....	39





Constituye un honor para mí colaborar en la Colección de Cuadernos *Jorge Carpizo*. Para entender y pensar la laicidad, en el marco de la Cátedra Extraordinaria Benito Juárez del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la atinada coordinación del prestigiado académico y colega del propio Instituto, doctor Pedro Salazar. Lo concibo como una forma de honrar la memoria del eminente jurista mexicano Jorge Carpizo y su indeclinable compromiso con las virtudes republicanas laicas y los más altos intereses de la nación mexicana, así como la de nuestro ilustre prócer Benito Juárez.

Al efecto, me propongo ofrecer un panorama sobre la evolución de la regulación de los derechos político-electorales y los límites al sufragio activo y pasivo de los ministros de culto religioso; también pretendo resaltar la influencia que llegó a ejercer la religión católica con motivo de la celebración de los primeros comicios en México, así como la evolución de la justicia electoral en nuestro país y la manera como en épocas recientes se ha pretendido garantizar el carácter laico de la elección de nuestros órganos representativos de gobierno, a través de las restricciones a la utilización de referencias o símbolos religiosos en las denominaciones y emblemas de los partidos políticos

y en las campañas electorales, además de los desafíos jurisdiccionales que aún se perciben.

## I. EVOLUCIÓN DE LOS LÍMITES A LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO

2

Mientras que todos y cada uno de nuestros primeros ordenamientos constitucionales del siglo XIX, siguiendo lo establecido en el artículo 12 de la Constitución de Cádiz de 1812, establecieron que en la nación mexicana solo se protegía y profesaba la religión católica con exclusión de cualquier otra, no fue sino la Constitución Federal de 1857 —según reforma de 1873, por la cual se elevaron a ese nivel las Leyes de Reforma, particularmente la Ley sobre Libertad de Cultos de 1859, impulsada por la ilustre generación liderada por Benito Juárez— la que consagró la libertad religiosa, al prescribir la independencia entre el Estado y la Iglesia y proscribir que el Congreso estableciera o prohibiera religión alguna.

En efecto, con diversos matices, los primeros ordenamientos constitucionales que nos rigieron previeron que la nación mexicana solo profesaba la religión católica (e, incluso, en ocasiones, aduciendo que lo haría a perpetuidad). En este sentido, cabe tener presentes los artículos 1o. del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (conocido como Constitución de Apatzingán); 3o. del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823; 4o. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824; 3o. de la Constitución de los Estados Unidos

Mexicanos de 1824; 1o. de las Bases Constitucionales de 1835, y 6o. de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Por su parte, desde el texto original del artículo 24 de la Constitución de 1917 se estableció que “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo... siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley”. Por reforma de 1992 se puntualizó en ese precepto que “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna” (lo cual antes se preveía en el artículo 130). Asimismo, mientras que originalmente se disponía que la celebración de actos religiosos de culto público se restringía a los templos, en la reforma de 1992 se señaló que lo anterior era únicamente lo ordinario, en tanto que los que se celebraran extraordinariamente fuera de esos recintos se sujetarían a la ley reglamentaria.

Por otra parte, a diferencia de la gran mayoría de los ordenamientos constitucionales del siglo XIX, que fueron omisos, el texto original de la Constitución Federal de 1857 estableció como requisito para el sufragio pasivo, esto es, para ser presidente o legislador, no pertenecer al estado eclesiástico. Lo anterior se subraya desde el texto original de la Constitución de 1917, al exigir para tales cargos no ser ministro de algún culto religioso (artículos 55, fracción VI; 58, y 82, fracción IV), así como establecer expresamente que estos últimos no podrán ser votados (artículo 130).

En cuanto a los límites al sufragio activo, el artículo 35, inciso 5, de las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República de 1830, estableció, por primera vez,

que no tendrían voto en las elecciones primarias los eclesiásticos regulares. De manera similar, el artículo 6o., fracción VIII, de la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales de 1836, prescribía que no se daría boleta para sufragar a quienes “Estén imposibilitados para desempeño de las obligaciones de ciudadano, por la profesión del estado religioso”. Sin embargo, ni la Constitución Federal de 1857 ni la Ley Orgánica Electoral del mismo año ni la Ley Electoral de 1901 establecieron limitación alguna sobre el particular.

Por su parte, el artículo 39, fracción IV, de la Ley Electoral de 1911, promovida por el presidente Madero, contempló como requisito para ser elector el “No ser ministro o sacerdote de algún culto”. Asimismo, el texto original del artículo 130 de la Constitución de 1917 estableció expresamente que “Los ministros de los cultos... no tendrán voto activo”. Sin embargo, la reforma de 1992 suprimió tal limitación, exclusivamente por lo que se refiere al voto activo, pues, como se indicó, persiste la restricción al sufragio pasivo de los ministros de culto religioso e, incluso, desde 1992 de manera expresa, para que estos desempeñen cualquier cargo público.

Por lo que se refiere a los límites al derecho de asociación en materia política por cuestiones religiosas, cabe mencionar dos restricciones previstas desde el texto original del artículo 130 de la Constitución de 1917: la relativa a la prohibición de que los ministros de algún culto religioso se asocien para participar en los asuntos políticos del país (véase también el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público), así como la referida a la prohibición de que se

constituya cualquier tipo de asociación o agrupación con fines políticos cuya denominación se relacione o vincule con alguna confesión de carácter religioso.

De manera similar, el artículo 130, según texto de 1992, estableció un par de límites a la libertad de expresión: los ministros de los cultos no podrán realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos; tampoco podrán en reunión pública (a diferencia del texto de 1917, que también lo proscribía en reuniones privadas), en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Finalmente, desde 1917, el mismo artículo prohíbe la celebración de reuniones de carácter político en los templos.

Cabe advertir que, según el depósito del instrumento de adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981, el gobierno de México formuló una declaración interpretativa en el sentido de que la limitación que establece el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12 de la Convención, la cual se reiteró el 9 de abril de 2012. En aquella ocasión, el gobierno de México formuló también una reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención, ya que el mismo artículo 130 de la propia Constitución disponía que los ministros de los cultos no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho de asociarse con fines políticos, en el entendido de que, según se

precisó, por reforma constitucional de 1992 se confirió solo el voto activo a los ministros de los cultos religiosos.

## II. LAS ELECCIONES Y LOS SÍMBOLOS O CONTENIDOS RELIGIOSOS

6

Por lo que se refiere a la organización de los primeros comicios que se celebraron en territorio mexicano, durante la lucha por nuestra independencia y los primeros años de haberse consumado esta, aquellos se caracterizaron por cierta influencia de la Iglesia católica en cuanto a que se acostumbró escuchar misa previamente a la apertura de la votación y, sobre todo, celebrar un *Te Deum* una vez definidos los resultados.

Lo anterior, con independencia de la manera como se involucró activamente la jerarquía eclesiástica católica en varios procedimientos electorales, al apoyar a determinado candidato (generalmente al postulado por el partido conservador) o, incluso, auspiciando levantamientos o golpes de Estado cuando los respectivos gobernantes no satisfacían sus propios intereses. Cabe tener presente que, debido a múltiples factores y a las recurrentes luchas fratricidas entre liberales y conservadores, no fue sino treinta años después de la consumación de nuestra independencia (en 1851) cuando, por primera vez en nuestra historia constitucional, se logró que un presidente democráticamente electo (José Joaquín Herrera) le entregara pacíficamente el poder a otro presidente electo (Mariano Arista); la segunda y última ocasión en el siglo XIX ocurrió otros treinta años después (en 1881, con inde-

pendencia de la calidad democrática de los comicios respectivos), cuando Porfirio Díaz le transmitió el poder a su compadre, Manuel González.

Como se anticipó, prácticamente no hubo experiencia electoral alguna en nuestro país antes de que se iniciara la lucha por nuestra independencia, con la salvedad de un ejercicio comicial unos meses antes, motivado por el deseo de los liberales españoles que llegaron al poder ante la invasión napoleónica, por fortalecer los vínculos entre la metrópoli y los territorios americanos. Así, con base en el decreto de convocatoria de las elecciones, expedido en el Alcázar de Sevilla el 22 de enero de 1809 y publicado en México el 14 de abril siguiente, el 4 de octubre del mismo 1809 se llevó a cabo “la primera elección política que se hizo en la Nueva España”,<sup>1</sup> con objeto de elegir al diputado que la representaría ante la Junta Suprema Central y Gubernativa, establecida en Sevilla, la cual había asumido el poder “como gobierno único y legítimo de España”, ante los pactos de Bayona y la correspondiente cesión por Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón de sus derechos al trono de España y las Indias. Al efecto, se estableció que los ayuntamientos de las capitales y cabezas de partido del virreinato y de las provincias internas nombraran tres individuos, y por sorteo se extrajera uno de los tres, para que en el Real Acuerdo (esto es, la Real Audiencia, presidida por el virrey) seleccionara una terna, y de ahí, el diputado de la Nueva España; en el proceso participaron los personajes más destacados de la época.

Como se sabe, ante las dificultades que enfrentó la Junta Suprema Central y Gubernativa en Sevilla, esta se mudó a Cádiz y renunció, pero instituyó la Regen-



cia, y le encomendó la convocatoria a elecciones de Cortes, la cual se emitió el 14 de febrero de 1810 y se publicó en México el 16 de mayo del mismo año. Para el efecto, se llevó a cabo una segunda elección en la entonces Nueva España, y actuaron como diputados representantes de esta veintiún mexicanos,<sup>2</sup> de los 184 diputados que conformaron las Cortes de Cádiz. El 19 de marzo de 1812 se promulgó en Cádiz la Constitución Política de la Monarquía Española, que estuvo en vigor hasta el 4 de mayo de 1814, en que por decreto de Fernando VII se abolió, y se restableció el absolutismo. La Constitución recobró su vigencia en 1820, ante la sublevación del ejército español para que se restaurara.

En los periodos en que rigió la Constitución de Cádiz se celebraron en territorio mexicano elecciones para diputados a las Cortes de España, para ayuntamientos y para representantes ante las seis diputaciones provinciales que se habían autorizado para la Nueva España, todas ellas indirectas, en cuarto grado para el primer cargo, y en segundo grado para los demás; es de advertirse que en la Constitución gaditana se aprecia cierta influencia de la Constitución francesa de 1791.

Para la elección de diputados de Cortes, según la Constitución de Cádiz, se celebraban juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (artículos 34 a 103). Las primeras reunían a todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva; eran presididas por el jefe político o por el alcalde de la ciudad, de la villa o de la aldea, con asistencia del cura párroco, para mayor solemnidad. Después de escuchar misa, daba principio la junta, y se procedía a la elección, por mayoría relativa, de los compromisarios (de veintiuno a treinta y uno,

dependiendo del número de electores parroquiales a nombrar según la población). Los compromisarios elegidos se retiraban a un lugar separado, para nombrar, por mayoría absoluta, al elector o electores de esa parroquia. La junta publicaba el nombramiento, y el secretario entregaba una copia del acta, firmada por el presidente y por los compromisarios, a la(s) persona(s) elegida(s) para hacer constar su nombramiento. Para concluir, todos se trasladaban a la parroquia, donde se cantaba un *Te Deum*.

Las juntas electorales de partido se conformaban con los electores parroquiales, congregados en la cabecera de cada partido, para nombrar al elector o electores que habrían de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de Cortes. Estas juntas eran presididas por el jefe político o por el alcalde primero del pueblo cabeza de partido, a quien se presentaban los electores parroquiales con el documento que los acreditaba, el cual era revisado por una comisión integrada para el efecto. Cualquier duda sobre las calidades de los electores parroquiales era resuelta de manera definitiva por la propia junta electoral de partido, sin recurso alguno. Después de escuchar misa en la iglesia mayor y previa consulta acerca de alguna queja sobre soborno o cohecho en la elección y, en su caso, la resolución correspondiente de la junta, se elegía, por mayoría absoluta y, en su caso, en segunda vuelta (la suerte decidía en caso de empate), al elector o electores de partido, a quien(es) el secretario entregaba una copia del acta correspondiente; se concluía con el *Te Deum*.

Las juntas electorales de provincia se componían con los electores de todos los partidos respectivos, que se congregaban en la capital de la provincia. Es-

taban presididas por el jefe político de esa capital, a quien se presentaban los electores de partido con el documento que los acreditaba. Después de escuchar el informe de la comisión integrada para analizar las calidades, la junta resolvía en forma definitiva y sin recurso cualquier duda sobre el particular. Una vez concluida la misa en la catedral o iglesia mayor y previa consulta también acerca de alguna queja sobre soborno o cohecho en la elección y, en su caso, la resolución correspondiente de la propia junta, se procedía a elegir, por mayoría absoluta y, en su caso, en segunda vuelta (la suerte decidía en caso de empate), al diputado o diputados, de uno en uno y con posterioridad a su(s) suplente(s), a quienes el secretario entregaba una copia del acta y del poder correspondiente, en tanto que otro ejemplar se enviaba a la diputación permanente de las Cortes. Asimismo, concluía todo con un *Te Deum*.

Finalmente, los diputados electos se presentaban ante la diputación permanente en la capital, y, en su oportunidad, las comisiones integradas para el efecto emitían en las juntas preparatorias su informe sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados con base en las actas de las elecciones provinciales; la totalidad de diputados resolvían en forma definitiva cualquier duda sobre el particular.

El primer ordenamiento electoral propiamente mexicano fue el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, emitido por el generalísimo José María Morelos el 11 de septiembre de 1813, en plena lucha por la independencia, donde se establecen las bases que regirían la elección de diputados al Congreso de Anáhuac, el cual preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el

título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,<sup>3</sup> cuya vigencia fue precaria y limitada a ciertas áreas controladas por los insurgentes. El régimen electoral adoptado fue similar al previsto en la Constitución de Cádiz, y se conservó lo relativo a la misa previa y al *Te Deum* posterior al acto electoral, así como el contencioso electoral conferido al órgano legislativo o asamblea política, conocido como autocalificación, a través de las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, así como, en su oportunidad, del Supremo Congreso.

Este mismo sistema se estableció en la *convocatoria para las elecciones* de los diputados al Congreso, así como de alcaldes, regidores y síndicos de los ayuntamientos, emitida por la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano el 17 de noviembre de 1821, una vez consumada nuestra independencia el 28 de septiembre del mismo año, como resultado del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba.

Al efecto, se facultó a los ayuntamientos para que eligieran, de entre sus miembros, a un elector de partido, quien en unión de los demás de su clase y del ayuntamiento de la respectiva cabecera debería elegir al elector de provincia para que, en unión de los restantes electores de la provincia y del ayuntamiento de la capital, eligieran a los diputados al Congreso; la autocalificación estaba a cargo de la correspondiente junta de partido, de provincia y preparatoria del Congreso.

El Congreso así elegido se instaló el 24 de febrero de 1822, y se emitieron las Bases Constitucionales por las cuales “adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano” y “se reserva el ejercicio del Poder

Legislativo en toda su extensión". El hecho de que el Congreso no solo tuviera el carácter de constituyente, sino que también asumiera el legislativo ordinario y que se conformara en una sola cámara, en lugar de dos, como lo preveía el artículo 20 de la convocatoria, entre otros motivos, propició desavenencias entre el Congreso y Agustín de Iturbide (quien había sido reconocido emperador el 19 de mayo de 1822),<sup>4</sup> por lo que este lo disolvió el 31 de octubre del mismo año. En su lugar, Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, la cual expidió el 23 de febrero de 1823 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

A principios de marzo de 1823 (como consecuencia del levantamiento de Antonio López de Santa Anna el 2 de diciembre anterior y del Plan de Casa Mata, del 1o. de febrero de 1823), Iturbide reinstaló el Congreso, ante el cual abdicó el 19 de marzo del mismo año. El 8 de abril, el Congreso consideró que no había lugar a discutir la abdicación, pues la coronación había sido nula, y todos los actos realizados desde la proclamación del Imperio eran ilegales. El Ejecutivo se depositó en una junta de tres miembros.

Una vez iniciado el nuevo régimen que sustituyó al monárquico, las dieciocho provincias que para entonces existían quedaron, de hecho, independientes del poder central y bajo la dirección de sus respectivas diputaciones, en tanto que al primitivo Congreso no se le confería mayor autoridad ni, mucho menos, el carácter de constituyente, sino tan solo de convocante.

Ante los amagos o pronunciamientos separatistas y a favor del federalismo por varias de las diputaciones provinciales, el 17 de junio de 1823, el Congreso

emitió las Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso, una vez que se había declarado por el sistema de república federal. Las sesiones se clausuraron el 30 de octubre del mismo año. Para la elección de los diputados al Congreso Constituyente se establecieron juntas primarias o municipales, juntas secundarias o de partido y juntas provinciales, a las cuales se les confirieron atribuciones de autocalificación, de manera muy similar a lo previsto en la Constitución de Cádiz y según se había contemplado en la convocatoria de noviembre de 1821 para la elección del ahora Congreso convocante. La base 13a. del texto preveía que las juntas primarias, secundarias y provinciales “Serán precedidas de rogación pública en las catedrales y parroquias, implorando el auxilio divino para el acierto”. Por su parte, la base 79a. contemplaba: “Concluidas las elecciones, pasarán el presidente, electores y diputados de ambas clases a la catedral o parroquia, donde se cantará un solemne *Te Deum* en acción de gracias al Todopoderoso”.

El 5 de noviembre de 1823 se instaló el nuevo Congreso Constituyente, el cual aprobó para el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación, en tanto que el 3 de octubre aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Entre las fuentes de esta última se encuentran la Constitución de Cádiz, de 1812 y la Constitución de Filadelfia de los Estados Unidos de América, de 1787. Por lo que se refiere al ámbito de la justicia electoral, ambos ordenamientos conferían al órgano Legislativo o a la correspondiente asamblea política la calificación de las elecciones de sus respectivos miembros, tal y como también lo estableció la Constitución mexicana de 1824.

La estructura orgánica federal se inspiró en la Constitución de Filadelfia. El Poder Legislativo se depositó en dos cámaras. La elección de diputados debía ser indirecta cada dos años, tomando como base la población, en tanto que correspondía a las legislaturas de los, ya para entonces, 19 estados, regular los derechos y calidades de los electores y los procedimientos electorales, para cuyo efecto siguieron, básicamente, el ordenamiento electoral del 17 de junio de 1823, que, como se apuntó, se había inspirado en la Constitución de Cádiz (aa. 8 a 17). El Senado, a su vez, se componía de dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos de sus legislaturas y renovados por mitad cada dos años (artículos 25 a 33).

El Ejecutivo se depositó en un solo individuo, denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; había también un vicepresidente para el caso de imposibilidad física o moral del presidente. Correspondía a la legislatura de cada estado elegir, por mayoría absoluta, a dos individuos, de los cuales por lo menos uno no sería vecino del mismo estado. La Cámara de Diputados, a través de una comisión conformada por un representante de cada estado, calificaba la elección presidencial, y se declaraba presidente al que obtuviera la mayoría absoluta de votos; si dos la tuvieran (como cada legislatura elegía a dos individuos, hipotéticamente podía ocurrir), se elegía al que contara con mayor votación, y si había empate o ninguno tuviera la mayoría absoluta, la Cámara de Diputados elegía al presidente de entre los de mayor votación; el otro quedaba como vicepresidente (artículos 74 a 94, disposición esta última que engendró múltiples conflictos, en tanto que el vicepresidente, desde la campaña electoral y con posterioridad a la elección,

era el principal adversario político del presidente). De manera similar, correspondía a la Cámara de Diputados calificar la elección de los once ministros, y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia, realizada por las legislaturas de los estados (artículos 124 a 136).

Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo fueron electos por las legislaturas de los estados como primer presidente y vicepresidente, respectivamente. El presidente Victoria finalizó el periodo constitucional para el que fue electo. Bravo se había sublevado en 1827, pero fue derrotado, hecho prisionero y desterrado (aun cuando regresó en 1829).

El 1o. de septiembre de 1828 se realizaron las segundas elecciones para presidente y vicepresidente (por las legislaturas de 18 estados, ya que la de Durango no se había reunido). La Cámara de Diputados originalmente nombró presidente a Manuel Gómez Pedraza, y vicepresidente, a Anastasio Bustamante. El primero había obtenido once votos, y el segundo seis votos, en tanto que Vicente Guerrero obtuvo nueve, y los restantes diez votos se distribuyeron entre otros candidatos. Contra los resultados se levantaron Santa Anna, con el pronunciamiento de Perote; Zavala, con el Motín de La Acordada, y Lobato, con los asaltos del Parián. Gómez Pedraza huyó del país, y la presión obligó a la Cámara de Diputados, por decreto del 12 de enero de 1829, no tanto a aceptar la renuncia de este, sino a decretar —sin fundamento jurídico ni técnico alguno— la nulidad de los votos obtenidos por Gómez Pedraza y, en consecuencia, otorgar el triunfo a Vicente Guerrero, quien fue declarado presidente de la República el 1o. de abril del mismo año; Anastasio Bustamante quedó como vicepresidente.



A fines del mismo 1829 se levantó Anastasio Bustamante, y a partir de 1830 asumió la presidencia en su carácter de vicepresidente y como jefe de la insurrección triunfante, habiendo sido ratificado por el Congreso. Sin embargo, ante el levantamiento de Gómez Pedraza en 1832, quien recibió apoyo de Santa Anna, Bustamante renunció y, como resultado del convenio de Zavaleta (en el que participaron los comisionados de los tres últimos), Gómez Pedraza asumió la presidencia por tres meses, hasta concluir el periodo constitucional (por ese convenio se anuló la elección del 1.º de septiembre de 1832 por las legislaturas estatales en que había resultado electo Nicolás Bravo como presidente, en el entendido de que el Congreso no se pronunció sobre el particular).

Cabe señalar que el 12 de julio de 1830 se emitieron las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, previendo que las elecciones se harían por manzanas, y dividiendo electoralmente la República en secciones a cargo de un comisionado, el cual se encargaba de elaborar el padrón y entregaba a los ciudadanos las boletas. Contra la inclusión o exclusión indebida del padrón y la correspondiente entrega o no de la boleta se previó la posibilidad de reclamar ante la propia junta electoral primaria (al igual que respecto de cualquier otra duda o irregularidad en la elección), cuya resolución era susceptible de ser revisada por la junta secundaria. Sin embargo, ya no se previeron la misa previa ni el *Te Deum* posterior a la votación, aunque algunas normas electorales posteriores, eventualmente, contemplaron este último hasta antes de la Constitución de 1857.

Como reacción a los abusos de la jerarquía eclesiástica y para garantizar condiciones de igualdad en el acceso a los cargos de elección popular, según se mencionó, la Constitución Federal de 1857 estableció como requisito para el sufragio pasivo no pertenecer al estado eclesiástico, lo cual se confirmó con la Constitución de 1917, al exigir no ser ministro de algún culto religioso.

Incluso, la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, además de proscribir que un partido político llevara denominación o nombre religioso (artículo 106, fracción V), previó la nulidad de la elección de diputado, senador o presidente de la República que recayera en algún ministro de culto religioso (artículos 43, fracción IV, y 45, fracción IV) y estableció como delito que un ministro de un culto intentara obtener los votos de los electores en favor o en perjuicio de determinadas candidaturas o impulsarlos a la abstención, ya fuera por alocuciones, por discursos pronunciados en los edificios destinados al culto o en reuniones de carácter religioso, o por promesas o amenazas de orden espiritual o por instrucciones dadas a sus subordinados jerárquicos (con pena de multa, prisión por hasta un año, inhabilitación por cinco años para ejercer un cargo público y suspensión por el mismo tiempo en el ejercicio de sus derechos políticos, artículo 115).

Los artículos 24, fracción IV, y 130, de la Ley Electoral Federal de 1946 también previeron como requisito para constituir un partido político que su denominación no contuviera alusiones de carácter religioso, y como delito, la conducta precisada en un párrafo anterior; la prisión se ampliaba a tres años, así como la inhabilitación y suspensión de derechos políticos

por el mismo tiempo. Ambos aspectos igualmente se establecieron en los artículos 29, fracción IV, y 144, de la Ley Electoral Federal de 1951, así como 22, fracción I, y 192 de la Ley Federal Electoral de 1973; 25, fracción I, y 245 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (era sanción una multa); 32, fracción I, y 343 del Código Federal Electoral de 1987 (el cual, además de la multa, imponía una prisión de cuatro a siete años, lo cual implicaba que el ministro de culto eventualmente procesado no alcanzara libertad bajo caución), y 27, párrafo 1, inciso a), y 341 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (este último precepto, correspondiente al 355, párrafo 4, en la actualidad prevé únicamente que cuando el Instituto Federal Electoral tenga conocimiento de la inducción al electorado por algún ministro de culto religioso lo comunicará a la Secretaría de Gobernación para los efectos previstos en la ley, en tanto que la imposición de la pena correspondiente se encuentra contemplada en el Código Penal Federal).

Además, la Ley Federal Electoral de 1973 puntualizó la prohibición de que la propaganda electoral empleara símbolos, signos o motivos religiosos (artículo 40), lo cual sustancialmente se incorporó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a partir de la reforma de 1993 al artículo 38, párrafo 1, inciso p), en tanto que desde 1990 se prevé en el inciso n) del mismo precepto la obligación de los partidos políticos de actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación a ministros de culto de cualquier religión o secta.

### III. EVOLUCIÓN DE NUESTRO SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL Y GARANTÍAS AL CARÁCTER LAICO DE NUESTRAS ELECCIONES

En términos generales, es posible distinguir tres periodos relevantes en la evolución de la justicia electoral en nuestro país, atendiendo al órgano encargado de emitir la resolución final sobre la validez de las elecciones: 1. Sistema de justicia electoral predominantemente a cargo de órgano Legislativo o asamblea política (1812-1977); 2. Sistema de justicia electoral mixto a cargo de órgano jurisdiccional y, finalmente, órgano legislativo (1977-1996), y 3. Sistema de justicia electoral plenamente judicial (1996 a la fecha).

Por lo que se refiere al primer periodo en la evolución de nuestro sistema de justicia electoral, desde la Constitución Federal de 1824 (bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos de 1787) hasta la reforma electoral de 1977 se mantuvo vigente en el país —con algunas variantes— el sistema de justicia electoral a cargo de órgano Legislativo o de carácter político, por el cual se confería a las respectivas Cámaras del Congreso o a una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales) la facultad de calificar las elecciones de diputados o senadores y resolver en forma final sobre su validez (incluyendo, en su caso, las impugnaciones interpuestas), lo que de acuerdo con la tradición francesa se conoce como “verificación de poderes” o, como en Estados Unidos de América, “calificación de elecciones”, en tanto que en otros sistemas, “certificación de actas”, y en México, equívocamente, se denominó “autocalificación”.<sup>5</sup> Por otra parte, se confería

al propio Congreso o, por lo general, a su Cámara de Diputados (erigida en colegio electoral), la facultad de calificar la elección presidencial, en lo que era un sistema de heterocalificación política.

Este sistema era el que en forma generalizada se seguía en los regímenes democráticos de inicios del siglo XIX y se encuentra vinculado con el origen de los parlamentos, atendiendo a la experiencia inglesa y francesa, la cual influyó, respectivamente, a la norteamericana y española, y, en consecuencia, a la mexicana.

El sistema descrito permaneció inalterado en nuestro país durante ese periodo, con la salvedad de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las leyes constitucionales de 1836 (según el cual las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado, en tanto que las de los senadores lo eran por el Supremo Poder Conservador) y la que se presentó al inicio del último tercio del siglo XIX, en que los tribunales federales empezaron a desarrollar la tesis de la “incompetencia de origen” —recuérdese, por ejemplo, el llamado *Amparo Morelos*, fallado en 1874—, conforme con la cual el juez de amparo estaba facultado para analizar no solo la constitucionalidad de los actos y la competencia de la autoridad de la que emanan, sino también la legitimidad de la designación o elección de la propia autoridad; la adopción de este criterio, por el cual se involucraban los tribunales federales de amparo en el control de la regularidad de las elecciones, se mantuvo hasta 1881, en que fue abandonado por la Suprema Corte, por considerar la calificación de las elecciones como una cuestión política no justiciable.<sup>6</sup>

Como se adelantó, la calificación de las elecciones encomendada exclusivamente a órgano Legislativo

prevaleció hasta 1977, en que se pretendió combinarla con cierta intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (pero conservando el órgano Legislativo la decisión final) y, a partir de 1987, de un tribunal electoral especializado, lo que dio lugar a un sistema de justicia electoral mixto jurisdiccional y, finalmente, político.

De este modo, se adoptó tardíamente en México un control jurisdiccional de la legalidad de las elecciones, así fuera incipiente, como ya se había previsto en la mayoría de los regímenes democráticos, a partir de que en 1868 se estableció en Inglaterra, con el propósito de erradicar los abusos cometidos por las mayorías que eventualmente conformaron la Cámara de los Comunes,<sup>7</sup> en el entendido de que en países que aún conservan un contencioso electoral encomendado finalmente a un órgano político (como Estados Unidos de América o Italia), de tiempo atrás ya lo combinaban con instrumentos jurisdiccionales previos, a fin de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la justicia, contemplado en el artículo 17 constitucional, así como en el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con mejores resultados, fue el sistema contencioso electoral todavía mixto que se adoptó en 1987 y, particularmente, a partir de 1990, con el establecimiento de medios de impugnación jurisdiccionales ante tribunales electorales especializados, siguiendo la tendencia observada en América Latina,<sup>8</sup> si bien todavía se reserva la decisión final sobre la validez de las elecciones al órgano Legislativo o de naturaleza política.

La evolución culmina con la adopción de un sistema contencioso electoral plenamente judicializado a partir de 1996, encomendado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas resoluciones tienen el carácter de definitivas e inatacables, tal y como ocurre en varios sistemas latinoamericanos de justicia electoral.<sup>9</sup>

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo futuro, Tribunal Electoral), en su alta encomienda constitucional de impartir justicia electoral en México, ha venido desempeñando una función garantista, antiformalista y defensora de la supremacía constitucional, mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos, y haciendo valer los principios de constitucionalidad y de legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, así como otros sujetos jurídicos relevantes (v. gr., los partidos políticos, dada su naturaleza de entidades de interés público y su eventual posición de predominio sobre los ciudadanos), con objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas, habida cuenta de que, como lo ha señalado Manuel Atienza, en un régimen democrático “es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder”.<sup>10</sup>

El proceso que se ha dado en nuestro país hacia la “judicialización de los procedimientos electorales” se presenta no solo como parte de la evolución histórica de nuestras instituciones que abandonó el sistema de justicia electoral de naturaleza política a cargo de

órganos legislativos, sino que se enmarca dentro de la tendencia que en tal sentido se observa en el derecho comparado, como parte también de lo que en forma más amplia se ha denominado “judicialización de la política”.<sup>11</sup>

La “judicialización” de los procedimientos electorales significa la sustitución de un sistema de justicia electoral de carácter político a cargo de órgano legislativo por uno de naturaleza eminentemente jurisdiccional; es decir, el paso de un sistema donde las impugnaciones electorales se resuelven por órgano político, conforme con criterios de oportunidad y negociación política, a uno en que se resuelven por órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad.

Precisamente, en esta última parte del presente trabajo abordaré algunas de las resoluciones del Tribunal Electoral, a través de las cuales se llegó a anular alguna elección en virtud de la utilización de símbolos y contenidos religiosos por parte de la fuerza política, cuyo candidato había obtenido el triunfo, a fin de garantizar el carácter laico de los comicios.

Junto a más de 60,000 cargos federales, estatales y municipales, que tuvieron su origen en procesos electorales en México durante el periodo de la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral (1996 a 2006), solamente se llegaron a anular 33 elecciones constitucionales. En efecto, la Sala Superior decretó directamente la nulidad de 17 elecciones, debido a que se acreditó la comisión de violaciones sustanciales o irregularidades graves que se estimaron determinantes para el correspondiente resultado electoral [entre las cuales se encuentra la elección de dos gobernadores estatales (Tabasco y Colima, respecti-



vamente, en 2000 y 2002), dos diputados federales (Torreón, Coahuila, y Zamora, Michoacán, en 2003), un diputado local, once ayuntamientos y un concejal]. Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral confirmó o, al desechar la respectiva impugnación, dejó firme la nulidad de dieciséis elecciones locales previamente decretadas por tribunales electorales estatales. Adicionalmente, el órgano jurisdiccional revocó la nulidad de veintidós elecciones que habían sido decretadas por tribunales electorales locales o por salas regionales.

De manera similar, en múltiples ocasiones se confirmaron jurisdiccionalmente resultados electorales con diferencia de un solo voto entre el primero y segundo lugar, así como en diversos casos se decretó algún cambio de ganador, ya fuera como resultado de haber realizado el recuento de la votación recibida en alguna casilla para corregir errores evidentes (por ejemplo, con motivo de la elección municipal de 2000 en Papalotla, Estado de México, donde la diferencia entre el auténtico ganador y el segundo lugar, como resultado del recuento jurisdiccional, también fue de un solo voto),<sup>12</sup> o de haber anulado la votación recibida en una o varias casillas, por actualizarse irregularidades invalidantes o determinantes para el resultado en las casillas respectivas.

Cabe destacar que los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral a nivel nacional plantearon eventualmente la nulidad de alguna elección (o, en su caso, la respectiva revocación de la resolución) o el cambio de ganador ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, y a todos y cada uno de ellos se les dio la razón cuando, atendiendo a los méritos del caso respectivo, jurídicamente les asistía. Es pertinente se-

ñalar también que en todos esos casos las correspondientes sentencias fueron regularmente acatadas por los destinatarios.

La mayoría de las treinta y tres nulidades de elección decretadas fue con base en la llamada “causal genérica de nulidad de elección”, solo una en la denominada “causal abstracta de nulidad de elección” (la de gobernador de Tabasco en 2000, como consecuencia de la violación de principios constitucionales, que se tradujo en numerosas irregularidades que fueron determinantes para el resultado), también solo una en la “causal especial de nulidad de elección prevista en la respectiva Constitución” (la de gobernador de Colima en 2002, en virtud de haberse acreditado la intervención indebida y determinante del gobernador a favor del candidato ganador), y muy pocas como consecuencia de la nulidad de la votación recibida en diversas casillas que fueron determinantes para el respectivo resultado de la elección.

En cuanto a la “causal genérica de nulidad de elección”, la cual está prevista en la mayoría de las leyes electorales de las entidades federativas y en la federal, se actualiza, según esta última, 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 violaciones fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promotores o a sus candidatos.

El uso de propaganda con símbolos religiosos por parte de un partido político o de su candidato durante una campaña electoral también constituye una violación sustancial que, de darse en forma generalizada

y ser determinante para el resultado de la elección, podría acarrear la nulidad de la elección correspondiente (actualizándose la causal genérica de nulidad de elección), como ocurrió durante la primera integración de la Sala Superior, por ejemplo, con la elección de miembros del ayuntamiento del municipio de Tepozotlán, Estado de México,<sup>13</sup> y de diputado federal en Zamora, Michoacán, ambas en 2003.<sup>14</sup> Previamente, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 271 del Código Electoral del Estado de Tlaxcala, la propia Sala Superior confirmó la nulidad de la elección de ayuntamiento del municipio de Muñoz de Sotelo, Tlaxcala, al haberse acreditado la realización de propaganda en favor del candidato que obtuvo la constancia de mayoría, a través de agrupaciones o instituciones religiosas.<sup>15</sup>

Por su parte, la nueva integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral (conformada a partir de noviembre de 2006), en la sentencia dictada el 26 de diciembre de 2008, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008, definió los alcances de la llamada “nulidad de la elección por violación a principios constitucionales”, con la cual dio cabida al análisis de irregularidades que explícitamente no están contempladas en la ley como conductas generadoras de la nulidad de la elección, pero violan un ordenamiento superior, como es la Constitución (respecto de lo cual hay quien considera que la nueva integración de la Sala Superior reintrodujo, bajo otra denominación, los elementos que caracterizaban la llamada “causal abstracta de nulidad”, lo cual, se aduce, podría apartarse de lo prescrito en la adición de 2007 a la fracción II del artículo 99 constitucional, que establece que “Las salas Superior y re-

gionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”).

Al respecto, la misma Sala Superior del Tribunal Electoral ha considerado que los planteamientos relativos a la nulidad de la elección por la violación de principios constitucionales no deben ser rechazados a priori por inoperantes, con base en la sola circunstancia de referirse a irregularidades que no se encuentren previstas explícitamente en normas secundarias como causa de invalidez de una elección, pues si bien el artículo 99, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone la obligación a las Salas del Tribunal Electoral para no declarar la nulidad de una elección sino por las causas que expresamente estén previstas en la ley, ello no implica una prohibición para que las Salas, como autoridades de jurisdicción constitucional, puedan analizar si una elección, como proceso en su conjunto, es violatoria de normas constitucionales. Lo anterior es así, dado que la atribución que tienen asignadas las Salas del Tribunal Electoral en la norma fundamental conlleva garantizar que los comicios se ajusten no solamente a los principios de legalidad, sino también a los de constitucionalidad, de modo tal que cuando se realice un estudio para constatar que el proceso electoral cumplió con los principios constitucionales, podrá determinarse si la elección es válida o si carece de validez, para los efectos de mantenerla subsistente o no respecto de la renovación de los cargos públicos.

En esas condiciones, la Sala Superior concluyó que las disposiciones legales de orden secundario o de nivel jerárquico inferior a la Constitución no son la única fuente o vía para regular los supuestos permisivos,

prohibitivos, dispositivos o declarativos que rigen las cuestiones electivas, de manera tal que se puede anular una elección por la violación a principios constitucionales.

Respecto del criterio antes señalado, que ha seguido la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se puede mencionar como ejemplo la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007, donde se combatió la determinación del Tribunal Electoral de Michoacán de declarar la nulidad de la elección de integrantes del Ayuntamiento de Yurécuaro, en el referido estado. La elección fue anulada porque durante la campaña electoral se utilizaron símbolos y frases religiosos en la propaganda política, lo cual fue considerado como una irregularidad sustancial y grave por el tribunal responsable, ya que para el tribunal local quedó probada la violación al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así pues, en este asunto se confirmó la anulación de la elección municipal de 2007 en Yurécuaro, Michoacán.

En el mismo sentido, para efectos de ilustrar el criterio, cabe tener presente la argumentación vertida en la sentencia recaída a los juicios de revisión constitucional ST-JRC-34/2008 y ST-JRC-38/2008 acumulados, emitida por la Sala Regional Toluca, en la que se confirmó la declaración de la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Huazalingo, Hidalgo, la cual se llevó a cabo en noviembre de 2008. La elección había sido anulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, primordialmente, por considerar que en la campaña electoral se utilizaron símbolos religiosos. Sin embargo, en el estudio he-

cho por la Sala Regional de la V Circunscripción, con sede en Toluca, se tomaron en cuenta también otras circunstancias, como el uso de recursos públicos para la propaganda, promoción personalizada de funcionarios públicos, compra de votos y presión sobre el electorado, a fin de confirmar la nulidad de la elección.

Desde mi perspectiva, de manera similar a lo que ocurrió con respecto a la llamada “causal abstracta de nulidad”,<sup>16</sup> la denominada “nulidad de elección por conculcación o violación de principios constitucionales” es susceptible de ser asimilada a la “causal genérica de nulidad”, tanto en el ámbito federal como en la gran mayoría de las entidades federativas que contemplan legalmente a esta última, ya que la conculcación o violación de principios constitucionales queda subsumida dentro de las “violaciones sustanciales” que constituyen uno de los elementos del tipo de causal genérica (sin que por ello dejen de ser exigibles los otros elementos previstos habitualmente para la actualización de la causal genérica; esto es, que se hayan cometido en forma generalizada el día de la jornada electoral y se demuestre que hayan sido determinantes para el resultado de la elección).

De ahí que considere que la “nulidad de elección por conculcación o violación de principios constitucionales” cuenta con suficiente cobertura constitucional y legal para ser aplicada. En este sentido, desde mi perspectiva, la “nulidad de elección por conculcación o violación de principios constitucionales” no implica una cuestión de integración, sino de interpretación de la normativa electoral.

Asimismo, si bien hay argumentos sólidos y atendibles para sostener la nulidad de una elección por la

conculcación de principios o la violación de normas constitucionales, como lo han establecido diversas salas de la segunda integración del Tribunal Electoral, es esencial que en la valoración correspondiente de los casos que conozcan los tribunales electorales se haga una minuciosa ponderación del carácter determinante de la infracción para el resultado y, sobre todo, se observe el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, atendiendo a la aptitud real o no en que se haya encontrado la presunta parte afectada por cierta irregularidad para instar a la autoridad electoral administrativa competente a fin de que durante el desarrollo del proceso electoral —esto es, dentro de la etapa de preparación de la elección, por ejemplo, en el marco de una campaña electoral— la propia autoridad electoral administrativa o, ante su omisión, el tribunal electoral competente, previa impugnación, ordenara la suspensión de los efectos nocivos o perniciosos de tal irregularidad en el desarrollo del proceso electoral —situación que no llegó a ocurrir en los primeros casos de nulidades de que conoció la Sala Superior—, pero entre 2004 y 2006 la interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable por parte de la propia Sala Superior condujo a concluir que sí existe tal posibilidad en varios ordenamientos electorales, tanto del federal como de las entidades federativas; lo anterior se corrobora con la reforma constitucional de 2007.<sup>17</sup>

Así, de acuerdo con el principio constitucional de definitividad, no resulta justificado que una fuerza política se abstenga de combatir o cuestionar alguna irregularidad que estime le afecta durante la etapa de preparación de la elección —siempre y cuando se haya encontrado en posibilidad jurídica de hacerlo—

a fin de optar por especular y reservarse a impugnarla en la etapa de resultados electorales solo en el supuesto de que llegara a perder.

Asimismo, los órganos jurisdiccionales electorales deben tener presente, siempre que se les plantee cualquier pretensión de nulidad, la vigencia del principio de que solo las irregularidades determinantes pueden acarrear la nulidad de una votación o de una elección (el cual se recoge expresamente en varias disposiciones legales que regulan la llamada “causal genérica de nulidad de elección”), principio que se origina en la doctrina científica iusadministrativista francesa, y prácticamente es observado en todos los regímenes electorales de las democracias occidentales. Así, por ejemplo, en España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que la nulidad de una votación o de una elección debe ser declarada no cuando ocurra cualquier irregularidad, sino solo cuando ocurran “irregularidades invalidantes”; México, como se apuntó, también recoge este principio, al establecer expresamente disposiciones legales en el sentido de que la nulidad de cierta votación o elección solo puede declararse por irregularidades que se acredite hayan sido determinantes para el resultado respectivo.

Si una irregularidad (error, inconsistencia o vicio en el procedimiento) no tiene el carácter de determinante para el resultado (en tanto que no se demuestre que haya afectado sustancialmente este último, pues aun en el supuesto de que tal irregularidad no se hubiera verificado el ganador no habría variado), no puede acarrear como consecuencia la nulidad del acto electoral, y debe prevalecer el resultado, acorde con el principio de conservación de los actos de derecho público válidamente celebrados, derivado de la teoría



jurídica administrativista y recogido en la mayoría de los países democráticos, incluido México, desde la jurisprudencia firme establecida por el entonces Tribunal Federal Electoral, y que reconoció como obligatoria la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 1997, atendiendo al aforismo de que “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”.<sup>18</sup> En este sentido, el ejercicio del derecho de voto activo por la mayoría de los electores que expresaron válidamente su sufragio no debe ser viciado por las irregularidades o imperfecciones menores que no sean determinantes para el resultado electoral y, por tanto, sean insuficientes para acarrear la consecuencia anulatoria correspondiente.

Ciertamente, con base en el principio de legalidad electoral establecido en los artículos 41, párrafo segundo, fracciones V y VI, así como 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto que la autoridad electoral realice al margen de la Constitución federal y de la ley carece de fundamento jurídico, y, por tanto, es susceptible de ser considerado ineficaz; esto es, nulo o anulable.<sup>19</sup> Sin embargo, como se apuntó, en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos (en tanto cabe, por ejemplo, la posibilidad de irregularidades no invalidantes; es decir, irregularidades no determinantes), en cuyo caso no acarrearía la nulidad de la votación o de la elección respectiva, sino cabría analizar si el orden jurídico establecido por el legislador democrático prevé algún otro tipo de consecuencia ante tales irregularidades, como sería, por ejemplo,

cierta responsabilidad administrativa o, incluso, penal o derivada de juicio político al infractor.<sup>20</sup>

No han faltado plumas acreditadas que han cuestionado la vaguedad de expresiones tales como violaciones “determinantes para el resultado de la elección” como requisito para decretar la nulidad de alguna elección (como ocurre con otras expresiones, como “violaciones sustanciales”, “forma generalizada”, o “jornada electoral”), lo cual cabe advertir no da lugar a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente en cada caso), sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral competente (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere de la aplicación técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma, así como la regla del precedente, todo lo cual es susceptible de control por los órganos jurisdiccionales controladores de la regularidad constitucionalidad y legal, así como eventualmente por la opinión pública, en cuanto a que las decisiones de aquellos están sujetas al escrutinio público.

No escapa a quien esto escribe la complejidad de tales aspectos y el inevitable carácter casuista con motivo de la prueba de los hechos —aun cuando se asuma que una concepción garantista y cognoscitivista de la prueba exige someter las decisiones del juzgador a un control racional intersubjetivo—,<sup>21</sup> lo cual ha propiciado que en la práctica, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral ha enfrentado ciertos casos difíciles, límite o frontera, aun cuando generalmente

haya habido consenso en cuanto a tener por acreditada o no la comisión de determinadas irregularidades, con frecuencia el disenso entre sus integrantes haya radicado en cuanto a si estaba demostrado o no que las irregularidades hubieran sido determinantes para el resultado de la elección y, en tal medida, si se debía o no haber decretado la nulidad de alguna elección [al respecto, cabe advertir que afortunadamente los casos difíciles y frontera, aun cuando (dada la enorme litigiosidad electoral que prevalece en México) han sido excepcionales, la mayoría de ellos fueron resueltos por la Sala Superior por unanimidad].

Sin embargo, teniendo en cuenta que es inevitable este tipo de fórmulas legales relacionadas con conceptos jurídicos indeterminados —como ocurre en la mayoría de las democracias occidentales—, aun cuando existen varios precedentes del Tribunal Electoral que han avanzado y hecho explícitos algunos criterios de carácter cuantitativo y cualitativo sobre el carácter determinante para el resultado de una elección (que involucran tanto aspectos interpretativos de la normativa aplicable como valorativos de los elementos de convicción de carácter fáctico), es menester consolidar una más clara doctrina judicial que haga más explícitos los argumentos que conducen a tener por demostrado o no el carácter determinante en los casos específicos, a fin de hacer más previsible y predecible la actuación de los tribunales electorales competentes en aras de una mayor seguridad y certeza jurídicas de los justiciables.

Al respecto, por ejemplo, con motivo de la nulidad de la elección de miembros del Ayuntamiento del municipio de Zimapán, estado de Hidalgo, celebrada el nueve de noviembre de 2008, decretada por la ma-

yoría de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional ST-JRC-15/2008, la base de la nulidad consistió en que se acreditó la intervención indebida de dos ministros de culto religioso durante la celebración de dos misas el día de la jornada electoral. Al efecto, la Sala Regional concluyó que los ministros habían hecho proselitismo en favor del Partido de la Revolución Democrática, cuya planilla resultó ganadora, pues aun cuando aquellos no habían mencionado expresamente al referido partido, sí habían invitado a votar en “favor de la vida” y “por el que más respete la vida”, estando demostrado en autos —de acuerdo con la Sala Regional Toluca— que en la propaganda del Partido de la Revolución Democrática se utilizaba el lema “voto por la vida” y “luchemos por la vida”.

Con relación a la ejecutoria, cabe comentar dos aspectos: por una parte, no se encuentra valorado en la misma ejecutoria el hecho de que en el escrito que se leyó y distribuyó en el templo también se invitaba a los feligreses a “cumplir con sus obligaciones de ciudadanos, buscando así el bien común”, y sabido es que uno de los postulados principales del Partido Acción Nacional en sus documentos básicos es la “realización del bien común”, además de que la posición que abiertamente ha sostenido en numerosos comicios federales y locales este último partido con relación al aborto lo ha argumentado como estar “a favor de la vida”, por lo que si los sacerdotes no mencionaron expresamente a partido alguno, quizá debió haberse hecho alguna consideración para matizar la influencia o el proselitismo que podría haber beneficiado efectivamente solo al Partido de la Revolución

Democrática, ya que cierto número de los propios fe-  
ligreses pudieron haber estimado razonablemente que  
se les invitaba a votar por el Partido Acción Nacional.

Asimismo, si bien en la resolución se considera-  
ron cuestiones sociales relativas al municipio de Zi-  
mapán, Hidalgo, con base en las cuales se concluyó  
que la irregularidad acontecida debía estimarse como  
grave, en tanto se trataba de la violación a una prohibi-  
ción contenida en el artículo 130 constitucional, que  
por las circunstancias en que ocurrió debía conside-  
rarse también determinante para el resultado final de  
la elección desde un punto de vista cualitativo, no  
deja de llamar la atención que no se haya profundiza-  
do respecto de la perspectiva cuantitativa, a pesar de  
haberse invocado la tesis relevante de la Sala Superior  
del propio Tribunal Electoral, de rubro “NULIDAD DE  
ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL  
CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARI-  
DAD”,<sup>22</sup> la cual expresamente sostiene que “el carácter  
determinante de la violación supone necesariamente  
la concurrencia de dos elementos: Un factor cualita-  
tivo y un factor cuantitativo”, sin que baste tener por  
demostrado solo alguno de ellos. En otros términos, se  
considera que no debe bastar tener por acreditada la  
conculcación de un principio electoral —por más va-  
lioso, importante o fundamental que este sea—, para  
tener por actualizada determinada causa de nulidad  
de una elección, sino para el efecto debe simultánea-  
mente hacerse alguna consideración de naturaleza  
cuantitativa sobre cómo y por qué debe tenerse por  
demostrado el carácter determinante de cierta irre-  
gularidad para el resultado de la elección, en la me-  
dida en que la misma irregularidad haya afectado o  
influido probablemente en un número significativo de

electores, superior a la diferencia entre los candidatos que ocuparon el primero y el segundo lugar.

En efecto, aunque ciertamente hay alguna mención en la ejecutoria de que “En el Municipio de Zimapán, Hidalgo, el 90% noventa por ciento de la población practica la religión católica. De ahí que es probable que el actuar irregular de los ministros de culto religioso que pertenecen precisamente a la Iglesia Católica haya tenido un impacto muy importante en la población”, además de que “el número de personas presentes en las misas, es un dato que no se puede determinar”, pero que “el templo... es muy amplio” y “Se cuenta con el indicio de que el documento... que fue leído en las misas, fue también repartido afuera de la Iglesia referida”, en opinión de quien esto escribe, era necesario contar con mayor información acerca del aforo del templo (carga probatoria que le correspondía, en principio, al partido político actor, por lo que su incumplimiento podría haber bastado para desestimar su pretensión o, en todo caso, se pudo haber recabado a través de una inspección judicial), a fin de ponderarlo también con el hecho no valorado en la ejecutoria de que la diferencia entre el primero y el segundo lugar era mayor a mil votos (lo cual implicaba siete puntos de diferencia entre ambos, que tampoco fue considerado).

En cuanto a las cargas probatorias que corresponden a cada una de las partes, estimo pertinente impulsar que los tribunales electorales sean cada vez más puntuales en exigir su cumplimiento a los partidos políticos interesados en que se decrete la nulidad de alguna elección a fin de obtener una sentencia estimatoria. Al respecto, debe tenerse presente que la suplencia de la queja por parte de un tribunal electo-

ral opera legalmente respecto de la deficiencia en la argumentación de los agravios, mas no con relación a la omisión de cumplir con la carga de aportar los elementos que generen convicción en el juzgador. En este sentido, esta última abarca no solo la carga de aportar los elementos que acrediten la comisión de ciertas irregularidades sustanciales, sino —entre otros requisitos exigidos por la causal, como la realización de las mismas en forma generalizada— los argumentos y/o elementos probatorios que demuestren que las irregularidades afectaron o fueron determinantes para el resultado electoral.

En general, constituye un gran desafío para los tribunales electorales ir depurando los criterios jurisprudenciales que permitan delimitar las fronteras y armonizar la vigencia, entre otros, del principio de celebración de elecciones libres y auténticas, el principio de la laicidad de las elecciones, el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, el principio de que solo irregularidades determinantes para el resultado acarrear la nulidad de una elección, y los demás principios y reglas aplicables en cada caso. Sin duda, la impartición de justicia electoral es una tarea compleja que requiere de una escrupulosa ponderación de principios, reglas y valores involucrados, armonizando en cada caso su aplicación, a fin de salvaguardar los derechos político-electorales y hacer prevalecer el Estado constitucional democrático de derecho, así como su carácter laico.

## NOTAS

\* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores; comisionado presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> García Álvarez, Juan Pablo, "México y las Cortes de Cádiz", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. I, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, pp. 314-316.

<sup>2</sup> Se previó la elección de quince representantes de la Nueva España ante las Cortes, adicionales a los que con carácter de suplentes habían sido elegidos entre los residentes en la isla gaditana y eran originarios de ultramar, en lo que llegaban los propietarios; finalmente, se acordó que tanto unos como otros siguieran ejerciendo sus funciones.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1885*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 28 y 29.

<sup>4</sup> Por 67 votos a favor y 17 en contra de diputados que votaron por que previamente se consultara a las provincias. Toda vez que algunos diputados no pudieron votar, debido a la irrupción de la multitud en el recinto del Congreso, este sesionó con 84 diputados, a pesar de que el quórum exigido era de 101 (véase Castellanos Hernández, Eduardo, "El marco normativo e histórico de los resultados electorales", *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997, Enciclopedia Parlamentaria de México*, vol. III, t. 2, México, IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1997, p. 53).

<sup>5</sup> El equívoco radicaba en que tratándose de la calificación de la elección presidencial, en virtud de que era competencia de la Cámara de Diputados, estrictamente, se trataba de una heterocalificación (en el entendido de que a partir de 1996 esta es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); además, por lo que se refiere a la calificación de las elecciones legislativas, esta no siempre se le confirió en nuestro país a la totalidad de los presuntos legisladores; cabe advertir que desde 1993, confirmándose en 1996, se suprimieron los respectivos colegios electorales conformados por los presuntos legisladores para calificar su elección, por lo que desde entonces la calificación de las elecciones legislativas, según se verá, recae en los respectivos consejos del Instituto Federal Electoral, cuya resolución es susceptible de impugnación ante la correspondiente sala del Tribunal Electoral.

<sup>6</sup> Arnold, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM, 1996, 206 pp.; Franco González Salas, "Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 5-44; González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979; Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 72-114



y 167-207; Ojesto Martínez Porcayo, Fernando, "Evolución de la justicia electoral en México", en Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, IFE-PNUD-IIJ-IFES-IDEA Internacional-TEPJF, 2001, pp. 289-312.

<sup>7</sup> A través de un decreto legislativo, la resolución sobre las elecciones impugnadas se encomendó a dos jueces ordinarios de la Queen's Bench Division of the High Court of Justice (cuya competencia se rota entre los miembros del Poder Judicial), estableciendo que la decisión coincidente de los jueces sería asumida por la Cámara de los Comunes, para salvaguardar la soberanía del Parlamento.

<sup>8</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, "El contencioso electoral. La calificación electoral", en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, IDEA Internacional, TEPJF e IFE, 2007, pp. 1152-1288.

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309 y 310.

<sup>11</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "Justicia constitucional y judicialización de la política", en Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, IIJ-UNAM, IFE, PNUD, IFES, IDEA y TEPJF, 2001, pp. 11-44.

<sup>12</sup> Ejecutoria recaída en el expediente SUP-JRC-221/2000.

<sup>13</sup> Sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-069/2003, aprobada el 26 de junio de 2003.

<sup>14</sup> Sentencia recaída en el expediente SUP-REC-034/2003, aprobada el 19 de agosto de 2003.

<sup>15</sup> Sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-005/2002, aprobada el 13 de enero de 2002.

<sup>16</sup> Ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-019, acumulados, y SUP-REC-034/2003, aprobadas en su sesión del 18 de agosto de 2003, a través de las cuales se decretó la nulidad de la elección de diputados federales por el principio mayoría relativa, respectivamente, en los distritos 6o. de Torreón, Coahuila, y 5o. de Zamora, Michoacán.

<sup>17</sup> Una reforma de gran trascendencia ha sido la atribución que se confiere al Instituto Federal Electoral para que, independientemente de otro tipo de sanciones previstas en el COFIPE, a través de procedimientos expeditos, ordene la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que resulten violatorias de la ley, ya se trate de propaganda política o electoral que difundan los partidos y contengan expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; de propaganda gubernamental que se difunda durante las campañas electorales o en los días previos a la respectiva jornada comicial, o bien de aquella otra que pretendan contratar los partidos políticos o alguna otra persona física o moral para influir en las preferencias electorales. De este modo, se llevó a la Constitución el criterio de la Sala Superior sustentado a partir de 2004 en el caso pionero de Veracruz, y con motivo del desarrollo de la campaña de la elección presidencial de 2006.

<sup>18</sup> Tesis de jurisprudencia: "PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN", en *Jurisprudencia y*

tesis relevantes 1997-2005. *Compilación oficial*, México, TEPJF, 2005, volumen Jurisprudencia, pp. 231-233.

<sup>19</sup> Brewer Carías, Allan, “La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada”, *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 92-106; *cfr.* Orozco Henríquez, J. Jesús, “Las causas de nulidad electoral en América Latina”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, t. III, México, 1999, TEPJF, IFE, UNAM, UQR y PNUD, p. 1193.

<sup>20</sup> En efecto, el orden jurídico mexicano garantiza la regularidad electoral o el cumplimiento de sus normas no solo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral o del régimen de nulidades electorales correspondiente, que tiene propiamente un carácter correctivo (puesto que revoca, anula o modifica el acto de autoridad irregular, a fin de reparar la violación cometida, y en algunos casos restituye al promovente de un medio de impugnación en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiera sido violado) y, en esa medida, se trata de un control directo de la juridicidad o regularidad (constitucional y/o legal) electoral, sino también mediante un régimen de responsabilidades en materia electoral, conformado por el conjunto de sanciones aplicables a los sujetos responsables (partidos políticos, ciudadanos y autoridades, entre otros) de las infracciones administrativas, delitos o causas de juicio político relacionados con la materia comicial, por lo que este último régimen tiene predominantemente un carácter punitivo o represivo (en tanto que no corrige o priva de efectos a la irregularidad electoral, sino, por lo general, castiga al sujeto infractor) y, por tanto, implica un control indirecto de la juridicidad o regularidad electoral [véase Arenas, Carlos, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Derecho electoral”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, vol. IX, 2002, pp. 235-239 y 312; asimismo, Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, sexta época, núm. 3, 2002, pp. 373 y ss]. Es claro que, en ocasiones, con motivo de una misma irregularidad puede operar tanto un medio de impugnación que acarree la nulidad de una elección como algún procedimiento administrativo y/o penal y/o de juicio político por el cual se imponga al responsable cierta sanción administrativa y/o una pena y/o una sanción política de destitución y/o inhabilitación. Sin embargo, en el supuesto de que la irregularidad correspondiente no sea determinante para el resultado de la votación o de la elección, lo único que en su caso podría proceder es la imposición de algún tipo de las referidas sanciones, en el entendido de que estas últimas se imponen a través de procedimientos autónomos e independientes del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

<sup>21</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “La concepción garantista de la prueba en el derecho electoral mexicano”, en *idem*, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 115-152.

<sup>22</sup> Consultable en las páginas 725 y 726 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

*Colección de cuadernos "Jorge Carpizo". Para entender y pensar la laicidad*, núm. 26, Laicidad y elecciones, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 13 de mayo de 2013 en Impresión Comunicación Gráfica, S. A. de C. V., Manuel Ávila Camacho 689, col. Santa María Atzahuacán, delegación Iztapalapa, 09500 México, D. F. Se utilizó tipo *Optima* de 9, 11, 13, 14 y 16 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 90 kilos para los interiores y cartulina couché de 300 kilos para los forros; consta de 1,000 ejemplares (impresión offset).