

Lecciones aprendidas sobre organización de procesos electorales y resolución de conflictos en América del Norte (con especial referencia a la impugnación de la elección presidencial mexicana de 2006)

J. Jesús Orozco Henríquez

Agradezco cumplidamente al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, así como de manera muy especial al Dr. José Thompson, su amable invitación para participar en este importante y prestigiado curso que hoy ve su decimotercera edición. Ello me permite abordar algunas de las lecciones aprendidas sobre la organización de las elecciones y la resolución de conflictos en América del Norte, con especial referencia a la experiencia mexicana con motivo de la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006, que se caracterizó por sus resultados ajustados.

La agenda político-electoral ha cambiado con el advenimiento del presente milenio. En efecto, en el marco del inicio de la llamada «tercera ola democratizadora»¹ a fines de la década de 1970, los temas prioritarios que reclamaban atención en los países latinoamericanos se relacionaban con los sistemas electorales y la integra-

¹ Cf. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Londres: Norman, 1991.

ción de la representación política; las garantías de autonomía del organismo electoral encargado de la organización de los comicios, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros; las garantías de inclusión y confiabilidad del registro electoral, al igual que el establecimiento de condiciones equitativas para la competencia electoral.

Reconociendo la contribución significativa de los tribunales electorales en los procesos de transición y consolidación democrática en la región latinoamericana desde entonces², es claro que la agenda actual demanda avanzar en la adopción de garantías orgánicas y procesales para la impartición de justicia electoral; garantías para el control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos; la garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos; mecanismos para impedir intervenciones

² Respecto de América del Norte, sólo México sigue el modelo latinoamericano de encomendar a organismos electorales especializados constitucionales autónomos (si bien algunos pertenecientes al Poder Judicial) la organización de los comicios y la resolución de conflictos electorales federales, en tanto que la primera es competencia del Instituto Federal Electoral y la segunda del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en el entendido de que en varios otros países latinoamericanos ambas tareas se encomiendan a un solo organismo, frecuentemente denominado tribunal electoral, aun cuando en algunos se les designa corte, jurado, consejo o junta). En cambio, en Canadá la organización de los comicios federales se encomienda a un organismo autónomo, el llamado Elecciones Canadá, y la resolución de conflictos comiciales es competencia de los tribunales ordinarios. Por su parte, en los Estados Unidos de América, tanto la organización como la resolución de conflictos electorales federales y locales es originariamente competencia, respectivamente, de organismos gubernamentales y tribunales ordinarios locales (salvo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la cual está a cargo de una entidad pública autónoma de carácter federal, que es la Comisión Federal de Elecciones); tratándose de las elecciones federales, cabe también alguna impugnación por razones de constitucionalidad ante la Suprema Corte, *vía certiorari*, y, finalmente de ser el caso, ante la respectiva cámara de Representantes o del Senado, atendiendo al principio constitucional de que cada cámara es juez de las elecciones de sus respectivos miembros, en el entendido de que las decisiones relacionadas con las elecciones presidenciales corresponderían, en su caso, a la unión de ambas cámaras, por lo que se estaría en presencia de un contencioso constitucional electoral de naturaleza predominantemente política, en lugar de la propiamente jurisdiccional que prevalece en el resto de los países americanos (salvo Argentina que adopta un régimen similar al estadounidense).

indebidas de terceros en medios electrónicos de comunicación y proteger la libertad de expresión, junto con garantías a la legalidad e institucionalidad ante resultados electorales ajustados.

Precisamente, la existencia de resultados electorales ajustados es un signo de los tiempos en gran número de países en el orbe y reflejo de elecciones competitivas, lo cual es un indicador del carácter democrático del respectivo régimen electoral en el que diversas fuerzas políticas pueden resultar triunfadoras. Piénsese, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de América en los años 2000 y 2004, así como en las de Ucrania y Taiwán en 2007. Asimismo, en las elecciones parlamentarias de Alemania e Italia, al igual que en las elecciones presidenciales de Costa Rica y México, todas ellas en 2006.

De la misma forma, en el ámbito local latinoamericano, la elección de San Salvador, República del Salvador, del mismo año, que se definió por un puñado de votos; o la de Papalotla, Estado de México, que se decidió por un solo voto después de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (en lo futuro, Tribunal Electoral) realizara el recuento de la votación recibida en una casilla impugnada, como resultado del cual revocó la constancia que la autoridad administrativa electoral le había otorgado al candidato originalmente ganador por un voto con el objeto de otorgársela a uno distinto que, auténticamente, había ganado por un solo voto. En realidad, si se atiende únicamente a las elecciones municipales mexicanas, en el transcurso del presente siglo han sido varias las que se han llegado a decidir por menos de un centenar de votos e, incluso, han tenido lugar empates, requiriéndose de nuevos comicios para dirimir el ganador, en el entendido de que todas las resoluciones que eventualmente ha emitido el Tribunal Electoral sobre el particular han sido acatadas. Lo anterior, se insiste, es acorde con el principio democrático que postula la regla de la mayoría, según el cual la diferencia de un solo voto válido define al ganador.

Pues bien, por lo que se refiere a la elección presidencial mexicana de 2006, en términos generales es posible distinguir dos aspectos o pretensiones relacionados con la impugnación promovida por la Coalición Por el Bien de Todos: 1) La relativa a la modificación de los cómputos distritales de la elección presidencial y, en su caso, la declaración de un cambio de ganador en la elección presidencial, como consecuencia del recuento de resultados electorales, esto es, el recuento total de votos, así como la nulidad de la votación recibida en diversas casillas; y 2) La relacionada con la invalidez o nulidad de la elección presidencial, como consecuencia de la comisión de diversas irregularidades. Mientras que la primera fue objeto de estudio y respuesta al resolver todos y cada uno de los juicios de inconformidad, la segunda fue abordada, como lo establece el artículo 99º, fracción II, constitucional, una vez resueltos los referidos juicios de inconformidad, es decir, al momento de calificar la elección presidencial.

A continuación me permitiré exponer los principales aspectos de la referida impugnación. Mi convicción es que las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral que le recayeron se encuentran estrictamente basadas en lo establecido en la Constitución y la ley, además de ser consistentes con los precedentes jurisprudenciales establecidos por el propio Tribunal Electoral y que se sustentan en todos los elementos probatorios existentes en autos, además de ser acordes con estándares internacionales y los criterios jurisdiccionales prevalecientes en países democráticos con normativa similar. En todo caso, debe tenerse presente que, atendiendo a los principios de publicidad y transparencia que han regido la actuación del Tribunal Electoral, las resoluciones relacionadas con la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006 (al igual que todas y cada una de las sentencias que ha emitido) son susceptibles de ser consultadas vía Internet (<www.trife.org.mx>); asimismo, los expedientes correspondientes se encuentran a disposición de cualquier interesado en el archivo del citado tribunal.

Modificación de los resultados electorales y, en su caso, cambio de ganador de la elección presidencial

Recuento general de votos

El régimen legal de los resultados electorales federales y la posibilidad de su recuento en 2006, tal y como recurrentemente lo interpretó la Sala Superior y lo puntualizó con motivo de la elección presidencial de julio de ese año —incluso, su nueva integración coincidió sustancialmente con motivo del recuento parcial ordenado en diciembre de 2006, ante la impugnación de los resultados de la elección para gobernador de Tabasco—, es el siguiente:

- El escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla es realizado por la mesa directiva (mesa receptora de votos) al finalizar la jornada electoral en presencia de todos y cada uno de los representantes de los partidos políticos y demás público interesado. Inmediatamente, se levanta un acta con los resultados del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla, de la cual tienen derecho a recabar un ejemplar los representantes de todos y cada uno de los partidos políticos.³

Posteriormente, se integra un paquete electoral con todas las boletas utilizadas (los votos válidos y los nulos) y las boletas sobrantes e inutilizadas, así como, en un sobre distinto denominado «expediente de casilla», las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo de la casilla y demás documentación relevante. Dicho paquete electoral se remite, bajo la responsabilidad del presidente de la mesa directiva de casilla y en compañía de los representantes de los partidos políticos que lo de-

³ Es también derecho de los representantes de los partidos políticos presentar escritos de protesta ante cualquier irregularidad ocurrida durante la votación o el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla. Dicho escrito de protesta se puede presentar ante la propia mesa directiva de casilla o el consejo distrital correspondiente hasta antes de que inicie la sesión de cómputo respectiva.

seen, al consejo distrital correspondiente⁴, al cual se le adhiere otro ejemplar del acta de escrutinio y cómputo de la casilla para su entrega al presidente del propio consejo distrital, misma que sirve de base para los resultados preliminares de la elección.

La mesa directiva, que también es la encargada de recibir la votación, se integra con ciudadanos escogidos al azar entre los aproximadamente 1500 vecinos en donde se instalará determinada casilla. Así, previa capacitación por parte del Instituto Federal Electoral, dichos ciudadanos son objeto de un nuevo sorteo para seleccionar a cuatro funcionarios propietarios y tres suplentes, cuyo nombramiento a cargo del Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral (IFE) durante la etapa de preparación de la elección es susceptible de impugnación por cualquier partido político inconforme.

- El miércoles siguiente a la jornada electoral celebrada en domingo, se lleva a cabo el cómputo distrital de la elección en el consejo distrital del IFE respectivo (tratándose de la elección presidencial, en cada uno de los 300 distritos electorales, por lo que cada consejo realiza el cómputo distrital de los resultados de aproximadamente 435 casillas). Al efecto, se abren los paquetes electorales de las diversas casillas y se extrae (del expe-

⁴ Según lo previsto en la ley, cuando se presenta un medio de impugnación contra los cómputos distritales electorales, el respectivo secretario del consejo distrital debe enviar copia de las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo relativas a determinada casilla impugnada al Tribunal Electoral, por lo que oficiosamente dicho secretario se ve requerido a abrir el paquete electoral, en el entendido de que lo único que propiamente examina para el efecto es el llamado «expediente de casilla», dejando intactos los demás sobres que contienen los votos válidos y los votos nulos, así como las boletas sobrantes e inutilizadas, los cuales quedan a disposición del Tribunal Electoral para cualquier otra diligencia que se sirva ordenar, como ocurrió en los casos en que se ordenó la diligencia de apertura de paquetes para la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de casilla en los supuestos legales correspondientes; por tanto, aun cuando con motivo de la impugnación de la elección presidencial se abrieron los paquetes electorales de las casillas impugnadas en los consejos distritales del IFE para extraer las referidas actas y enviárselas al Tribunal Electoral para cumplir con lo previsto legalmente, ello no implicó que se abrieran los sobres que contenían los votos válidos y los votos nulos ni las boletas sobrantes e inutilizadas.

diente de casilla respectivo) el acta de escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla y si los resultados coinciden con los contenidos en el acta en poder del presidente del consejo distrital, se asientan en las formas establecidas para ello.

- De acuerdo con la ley, si los resultados de las actas no coinciden o se detectan alteraciones evidentes que generen duda fundada sobre el resultado, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del consejo, o bien existan errores evidentes en las actas, el consejo distrital realizará un recuento o nuevo escrutinio y cómputo de la casilla.
- Los resultados derivados, en su caso, del recuento sustituyen a los preliminares de las respectivas casillas y, sumados a los de aquellas actas que no presentaron problema alguno, dan lugar al cómputo distrital de la elección, los cuales son considerados resultados oficiales y se plasman en la respectiva acta de cómputo distrital.
- De acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los resultados susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal Electoral son precisamente los contenidos en las actas de cómputo distrital (300, por lo que se refiere a la elección presidencial, las cuales, a su vez, reflejaban los resultados de las 130 477 casillas instaladas en 2006),⁵ a través del juicio de inconformidad que se presenta ante el respectivo consejo distrital, debiéndose precisar también en el juicio correspondiente, de acuerdo con la ley, cada una de las casillas cuyos resultados se combaten.

En este sentido, la propia ley establece que los partidos políticos o coaliciones interesados en impugnar los resultados de la

⁵ Sólo once casillas, de las 130 488 aprobadas, no se instalaron, lo cual representa la cifra más baja de las últimas cinco elecciones.

elección presidencial se encuentran obligados a combatir cada uno de los cómputos distritales realizados por los respectivos consejos distritales del IFE y a precisar cada una de las mesas receptoras de votos cuya acta de escrutinio desean impugnar.

En relación con los resultados de la elección presidencial de 2006, sin embargo, lo que auténticamente realizó la Coalición por el Bien de Todos fue la impugnación de sólo 230 de las 300 actas de cómputo distrital. Incluso, varios de los cómputos que sí se impugnaron no combatieron la totalidad de las casillas, en el entendido de que también la ley procesal electoral exige que en todo medio de impugnación contra los cómputos distritales se precisen las casillas cuestionadas. En este sentido, no sólo no se combatieron las aproximadamente 30 000 casillas de los 70 distritos no impugnados por la coalición sino que de los 230 distritos que sí se impugnaron (y que abarcaban aproximadamente 100 000 casillas) sólo se combatieron menos de 43 000 mesas receptoras de votación; es más, respecto de estas últimas sólo se pidió el recuento de aproximadamente 22 000 casillas, de las cuales **el Tribunal Electoral ordenó el recuento de 11 724 (esto es, aproximadamente el 53% de las impugnadas o 9% de las instaladas)**, que fueron las únicas en las que, atendiendo a lo previsto en la ley, resultaba jurídicamente procedente, en virtud de que las actas respectivas efectivamente contenían alguna inconsistencia o error evidente.

- Por tanto, todos aquellos cómputos, tanto distritales (70, en la elección presidencial de 2006) como de las correspondientes casillas (más de 80 000 en tal elección), que no fueron impugnados, quedaron excluidos de revisión jurisdiccional y, por ende, no pudieron ser objeto de revisión en las sentencias respectivas. En efecto, atendiendo a lo previsto en los entonces artículos 41º, fracción IV, de la Constitución federal y 72º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, si un cómputo electoral no se impugna, el resultado que contiene deviene definitivo e inatacable. Este

último precepto establece expresamente que las elecciones cuyos cómputos no sean impugnados en tiempo y forma se considerarán válidas, definitivas e inatacables, sin que el Tribunal Electoral tenga atribuciones para actuar oficiosamente, pues, en tanto órgano jurisdiccional tercero imparcial, sólo está autorizado para hacerlo previa instancia de parte. Evidentemente, si los integrantes del Tribunal Electoral hubiesen pretendido ignorar tal disposición y procedido a revisar cómputos no impugnados, habrían incurrido en responsabilidad; es claro que no se le puede pedir a un tribunal que viole la ley o deje de ser imparcial.

- Ciertamente, el Tribunal Electoral cuenta con atribuciones legales para ordenar diligencias para mejor proveer (así fue como ordenó el recuento del 53% de las mesas impugnadas), pero debe subrayarse que sólo es posible ejercerlas respecto de aquellas casillas cuyos resultados electorales hubiesen sido efectivamente impugnados, pues, si ello no ocurrió así, tales resultados no son susceptibles de revisión jurisdiccional.

Cabe advertir que durante las sesiones de cómputo distrital de la elección presidencial de 2006, siguiendo un criterio administrativo habitualmente observado desde antaño, los diversos consejos distritales del IFE interpretaron, por lo general, que «error evidente» en las actas era aquel que, una vez advertido, tenía cierta magnitud. Entonces, fue así como se realizó el recuento de 2864 casillas, propiciando que la diferencia entre el primer y segundo lugar fuese aproximadamente del 0,58%, de acuerdo con los resultados oficiales del IFE.

Al respecto, el Tribunal Electoral adoptó un criterio más amplio dentro del marco legal y consideró que si el error era en los denominados rubros fundamentales (número de ciudadanos que votó en la casilla, votación emitida y número de boletas extraídas de la urna), así fuese la inconsistencia o diferencia de tan sólo una unidad entre tales cifras, el consejo distrital

habría tenido obligación de realizar el recuento de oficio. Empero, si el error hubiese sido con respecto a algún otro rubro (por ejemplo, número de boletas sobrantes e inutilizadas), el consejo sólo habría tenido obligación de realizar el recuento si se le hizo notar por algún representante de partido político, toda vez que de no haber sido así no cabría estimarlo como error evidente en tanto que no habría sido siquiera materia de la sesión de cómputo correspondiente.

Una vez que se verificó el recuento por el Tribunal Electoral en las referidas 11 724 casillas, la diferencia entre el primer y segundo lugar se redujo en una centésima. Así, de 0,58%, según los resultados oficiales derivados de los cómputos distritales, una vez corregidos jurisdiccionalmente los errores contenidos en las actas respectivas, persistió aún una diferencia de 0,57 % entre el primer y segundo lugar.

Diferente regulación en otros regímenes electorales

a) Costa Rica:

Es pertinente advertir que, a diferencia de otros regímenes electorales, como el de Costa Rica, que sí prevén expresamente la atribución del correspondiente Tribunal Supremo de Elecciones para realizar por propia autoridad un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en todas y cada una de las respectivas mesas, en México, como se apuntó, ello no es posible sino bajo ciertos supuestos, en virtud de las siguientes diferencias sustanciales entre ambos tipos de sistemas, abstracción hecha del número de electores entre ambos países:

- i) *La integración de las mesas receptoras de votos.* Mientras que en Costa Rica tales mesas se integran con representantes de los partidos políticos, en México se conforman —desde 1991 con la creación del IFE—, con ciudadanos

escogidos al azar entre los vecinos donde se ubicarán las casillas y, después de ser capacitados por el propio IFE, se realiza un nuevo sorteo para seleccionarlos. Esta designación como funcionarios es susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral por los partidos políticos inconformes en la etapa de preparación de la elección, en el entendido de que los propios partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes en cada casilla durante la jornada electoral pero únicamente con funciones de vigilancia.

- ii) *La naturaleza y atribuciones del órgano que resuelve las impugnaciones.* Mientras que en Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones ejerce tanto atribuciones administrativas como jurisdiccionales, pues no sólo organiza la elección sino resuelve las correspondientes impugnaciones, por lo que tiene facultades para revisar oficiosamente la actuación de las mesas receptoras de votos en tanto que son propiamente órganos subordinados de aquél, en México tales funciones se encomiendan a organismos distintos. En efecto, como se sabe, en este último la organización de las elecciones es competencia del IFE a través, entre otros órganos, de las mesas directivas de casilla, que reciben la votación y realizan el escrutinio y cómputo de los votos el día de la jornada electoral, y los consejos distritales, que realizan los cómputos distritales el miércoles siguiente; por su parte, la resolución de los medios de impugnación contra los resultados de la elección presidencial es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual tiene el carácter de órgano jurisdiccional tercero imparcial suprapartes (los partidos políticos y la autoridad electoral administrativa), que no puede actuar oficiosamente sino previa instancia de parte, salvaguardando, entre otros, los principios de igualdad de las partes, presunción de validez de los actos de derecho público celebrados, con-

gruencia entre lo pedido y lo resuelto en una sentencia, así como el carácter definitivo de los distintos actos y etapas del proceso electoral, en función de lo dispuesto en los artículos 41° y 99°, en relación con el 14°, 16° y 17°, de la Constitución federal.

Con independencia de lo anterior, se insiste, la diferencia propiamente fundamental con el régimen vigente en México en 2006 es que en Costa Rica se encuentra expresamente prevista la atribución-obligación para el Tribunal Supremo de Elecciones de realizar dicho nuevo escrutinio general.

b) Estados Unidos de América:

En algunas entidades federativas de los Estados Unidos de América se prevé legalmente el recuento general de la votación a solicitud de cualquiera de las partes (en su caso, a costa del peticionario sólo cuando finalmente no le asista la razón) o, de manera automática, por la propia autoridad electoral administrativa, cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar sea inferior a determinado porcentaje (por ejemplo, en el Estado de Washington se prevé tal recuento automático cuando dicha diferencia es menor a 0,5%).⁶

En todo caso, debe tenerse presente que tampoco en Estados Unidos se prevé un recuento general de la votación de una elección presidencial, pues existen, al menos, tres Estados (Alabama, Illinois y Kentucky) que no prevén la posibilidad de impugnación ni recuento alguno y el recuento automático se prevé tan sólo en catorce Estados. Así, jamás podría haber un recuento en aquéllos y, salvo en los Estados que prevén algún recuento automático, es claro que se requiere de previa impugnación o solicitud de la parte interesada (con independencia

⁶ Cf. Marie Garber y Abe Frank, *Contested elections and recounts*, 2 vols., Washington, D. C.: Federal Election Commission, 1990.

de que la designación de los integrantes de las mesas receptoras de votación en las diversas entidades federativas de los Estados Unidos, por lo general, también es a propuesta de los partidos políticos y que, en la mayoría, la votación se realiza en forma automatizada, esto es, a través de diversos tipos de máquinas).⁷

Cabe advertir que, al igual que en las referidas entidades federativas de los Estados Unidos de América, en varios países latinoamericanos tampoco se prevé la posibilidad de recuento alguno parcial ni total de la votación recibida.

Reciente reforma legal en materia de recuento general de votos en México

En un número significativo de regímenes electorales, como el vigente en México en 2006, se ha considerado que la mayor certeza en el resultado electoral radica en las múltiples medidas de seguridad establecidas para la integración de las mesas receptoras de votos, así como para la identificación de los electores, el desarrollo de la votación y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla. De ésta se levanta, como se mencionó, un acta suscrita por los funcionarios de casilla y los representantes de los distintos partidos políticos; estos, después de haber vigilado todo el procedimiento de votación, tienen derecho no sólo a presentar algún escrito de protesta ante cualquier irregularidad o anomalía que hayan advertido durante el desarrollo de la jornada electoral sino a recibir un ejemplar de la respectiva acta de escrutinio y cómputo para que puedan cotejar los resultados con los que pretendan manejarse como oficiales durante la sesión de cómputo distrital. De esa forma pueden hacer valer nuevamente sus derechos ante el propio consejo distrital frente a cualquier irregularidad o anomalía y, en su caso, ante el Tribunal Electoral a través del juicio de inconformidad.

⁷ *Ibidem.*

Al respecto, de acuerdo con el marco legal mexicano vigente en 2006, sólo en caso de que, previa impugnación, se advirtiera alguna irregularidad en la actuación de la autoridad electoral administrativa, es decir, del correspondiente consejo distrital, el Tribunal Electoral debe proceder a realizar un recuento en sede jurisdiccional. Ello, verbi gratia, al abstenerse indebidamente de realizar un nuevo escrutinio y cómputo de determinada casilla a pesar de que se actualizaban los supuestos legales, ya fuese porque los resultados de las actas no coincidían, porque se hubiesen detectado alteraciones evidentes en las actas que generaren duda fundada sobre el resultado, porque no existiere el acta de escrutinio y cómputo ni obrare en poder del presidente del consejo, o bien, porque existieren errores evidentes en las actas, según los términos analizados.

Sin embargo, según reforma al artículo 295°, párrafos 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 2008, como resultado de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007 se ha adoptado un nuevo sistema para el posible recuento de la votación. En efecto, teniendo en cuenta que un número significativo de ciudadanos ha considerado que la realización de un recuento general de votos automático ante resultados electorales muy estrechos podría contribuir a generar mayor certeza y legitimidad al ganador, la reciente reforma prevé que se realice cuando haya indicios de que la diferencia entre el primer y segundo lugar sea inferior al 1%. No obstante, este recuento también debe ser solicitado por el partido político cuyo candidato haya quedado en segundo lugar. Entonces, el consejo distrital competente del IFE (el miércoles siguiente a la elección) realizará el recuento de la votación recibida en todas y cada una de las casillas (mesas receptoras de votos) en el distrito correspondiente, en el entendido de que tal acto (u omisión de hacerlo) sería susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral, quien resolvería lo que en derecho procediera.

Nulidad de la votación recibida en diversas casillas

Es oportuno recordar que una segunda pretensión de la Coalición por el Bien de Todos era la nulidad de la votación recibida en varias casillas. Después de hacer el estudio correspondiente en las aproximadamente 43 000 mesas receptoras de votos impugnadas, la Sala Superior llegó a la conclusión de que en 753 casillas se habían presentado irregularidades y que en tales casos había justificación para anular la votación en dichas mesas, lo cual implicó una reducción aproximada de otra centésima, estrechando la distancia entre el primer y segundo lugar de 0,57% a 0,56%, que fue la diferencia final.

En consecuencia, a través de la resolución de los 375 juicios de inconformidad promovidos por los diversos partidos políticos y coaliciones en contra de los resultados de los cómputos distritales de la reciente elección presidencial, el Tribunal Electoral ejerció un escrupuloso control de la regularidad electoral. Ello propició que se corrigieran los errores detectados en las actas de las casillas impugnadas o, en caso de que se identificaran irregularidades invalidantes, se privara de efectos a la votación recibida en las mismas. Se realizó, así, un ajuste cuantitativo de los resultados de las dos principales fuerzas políticas contendientes, las cuales se acercaron dos centésimas en total, disminuyendo la diferencia de 0,58 a 0,56 por ciento entre los candidatos postulados por el Partido Acción Nacional y la Coalición por el Bien de Todos (en el entendido de que las sentencias recaídas a cada uno de los referidos 375 juicios de inconformidad, según se mencionó, pueden consultarse vía Internet).

En este sentido, se llegó a la conclusión de que en la elección presidencial de 2006 votaron 41 557 430 ciudadanos mexicanos (alrededor de 4 000 000 más que en los comicios del año 2000) y que 233 831 votos separaron al primero del segundo lugar (equivalentes, según se apuntó, al 0,56%), sin que hubiera cambio de ganador, razón por la cual se declaró Presidente electo a quien obtuvo el mayor número de votos.

Régimen de nulidad de elecciones

Junto a más de 60 000 procesos electorales para diversos cargos federales, estatales y municipales que se llevaron a cabo en México durante el período de noviembre de 1996 a octubre de 2006, solamente se llegaron a anular 33 elecciones constitucionales. En efecto, la Sala Superior decretó directamente la nulidad de diecisiete elecciones debido a que quedó acreditada la comisión de violaciones sustanciales o irregularidades graves que se estimaron determinantes para el correspondiente resultado electoral. Entre éstas se encuentra la elección de dos gobernadores estatales (Tabasco y Colima, respectivamente, 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 impugnación, dejó firme la nulidad de dieciséis elecciones locales previamente decretadas por tribunales electorales estatales. Adicionalmente, dicho órgano jurisdiccional llegó a revocar la nulidad de 22 elecciones que habían sido decretadas por tribunales electorales locales o alguna sala regional.

De manera similar, en múltiples ocasiones se confirmaron jurisdiccionalmente resultados electorales con diferencia de un solo voto entre el primer y segundo lugar. Asimismo, en diversos casos se decretó algún cambio de ganador, ya fuese como resultado de haber realizado el recuento de la votación recibida en alguna casilla para corregir errores evidentes (por ejemplo, Papalotla, Estado de México) 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 escala nacional plantearon eventualmente la nulidad de alguna elección (o, en su caso, la respectiva revocación) o el cambio de ganador ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. A todos y

cada uno de ellos se les llegó a dar la razón cuando, atendiendo a los méritos del caso respectivo, jurídicamente les asistía.

Garantías de la regularidad electoral: Procedimientos correctivos y represivos

Ciertamente, el orden jurídico mexicano garantiza la regularidad electoral o el cumplimiento de sus normas a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, el cual tiene propiamente un carácter correctivo puesto que revoca o modifica el acto de autoridad irregular a fin de reparar la violación cometida y, en su caso, restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiere sido violado; en esa medida, se trata de un control directo de la juridicidad o regularidad (constitucional y/o legal) electoral. No obstante, dicha garantía también se ejerce 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 ello, este último régimen tiene predominantemente un carácter 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.⁸

En general, sobre la base del principio de legalidad electoral —establecido en los artículos 41º, párrafo segundo, fracciones III y IV, así como 116º, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, todo acto que la autoridad electoral realice al margen de la Constitución federal

⁸ Cf. Carlos Arenas y J. Jesús Orozco Henríquez, «Derecho electoral», en *Enciclopedia jurídica mexicana*. México: Editorial Porrúa-UNAM, vol. IX, 2002, pp. 235-239 y 312; asimismo, Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, «El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)», en *Revista Mexicana de Justicia*, sexta época, México, 2002, n.º 3, pp. 373 ss.

y la ley carece de fundamento jurídico y, por tanto, es susceptible de ser considerado ineficaz, esto es, nulo o anulable.⁹ Ello en el entendido de que 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), por lo que en tales casos cabría analizar si el orden jurídico establecido por el legislador democrático prevé algún otro tipo de consecuencia ante tales irregularidades, como sería, por ejemplo, determinada responsabilidad administrativa o, incluso, penal o derivada de juicio político al infractor.

En otros trabajos académicos, publicados con anterioridad al proceso electoral de 2006,¹⁰ me ocupé de las características básicas del régimen federal de nulidad de elecciones. Siendo prolijo pretender abordarlas ahora, sólo quisiera referirme a tres cuestiones que estimo de capital importancia.

Conveniencia de regular expresamente las causas de nulidad de la elección presidencial

La primera de ellas se refiere a la elección presidencial y la conveniencia de que, en beneficio de la seguridad jurídica y la necesidad de contar en todo régimen democrático con reglas claras para la resolución de conflictos, en la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que

⁹ Cf. Allan Brewer Carías, «La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada», en *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; cf. J. Jesús Orozco Henríquez, «Las causas de nulidad electoral en América Latina», en Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, México: TEPIJ, IFE, UNAM, UQR y PNUD, 1999, p. 1193.

¹⁰ Cf. Jesús Orozco Henríquez, «Régimen federal de nulidades en materia electoral», en Orozco Henríquez *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México: Porrúa-UNAM, 2006, pp. 181-230.

se encuentra en proceso se regulen de manera más precisa las atribuciones de la Sala Superior, tanto en lo que respecta al alcance de los medios de impugnación contra los resultados como a la calificación de esa elección. En efecto, es necesario establecer claramente la posibilidad, como ocurre con el resto de las elecciones federales, de que una de las pretensiones específicas del actor en el juicio de inconformidad sea la nulidad de la elección presidencial, regulándose legalmente las respectivas causas de nulidad. Al respecto, se debe puntualizar que la eventual nulidad de la elección presidencial debe ser objeto o materia de los respectivos medios de impugnación (caracterizados por el principio de contradicción, la carga probatoria de quien afirma que se cometieron determinadas irregularidades invalidantes, la congruencia entre lo pedido y lo resuelto en la sentencia y demás principios procesales atinentes), mas no reservar su análisis al momento de la «calificación de la elección presidencial» (como ocurre en conformidad con el marco jurídico en vigor y que, al parecer, seguirá siendo así). La naturaleza de ello es propiamente administrativa y su objeto no está determinado por las partes sino se traduce en una revisión de oficio del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación de un proceso electoral, ajustándose a las pruebas aportadas por los interesados que obren en el expediente.

Al efecto, cabría ponderar si para la elección presidencial se adoptan términos similares a la denominada «causa genérica de nulidad de elección» prevista en el artículo 78° de la ley procesal electoral para las elecciones de diputados federales y senadores «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»; asimismo, convendría precisar los efectos que acarrearía si, eventualmente, quien obtuvo el mayor número de votos resulta inelegible.

Sin duda, la explicitación legal de las graves consecuencias que podría acarrear la comisión de este tipo de irregularidades o

violaciones sustanciales, además de la indispensable seguridad jurídica, propiciaría que los protagonistas y demás órganos y sujetos involucrados asuman actitudes más responsables y respetuosas del orden jurídico electoral; del mismo modo, los partidos políticos o coaliciones interesados que insten al Tribunal Electoral para tal efecto estarían más conscientes de los elementos y extremos que deben satisfacer y acreditar para ver colmadas sus pretensiones sin estimar que corresponde al referido órgano jurisdiccional recabar las pruebas necesarias para decretar, eventualmente, la nulidad de determinados comicios.¹¹

Sólo irregularidades que afecten el resultado pueden acarrear la nulidad de una elección

La segunda cuestión relevante es la vigencia del principio de que sólo irregularidades determinantes pueden acarrear la nulidad de una votación o una elección, de acuerdo con la doctrina científica iusadministrativista francesa y que prácticamente siguen 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 votación o elección debe ser declarada no cuando ocurra cualquier anomalía sino sólo cuando acontezcan «irregularidades invalidantes»; México también recoge este principio al establecer que la nulidad de cierta votación o elección sólo puede declararse por irregularidades que se acredite hayan sido determinantes para el resultado respectivo.

¹¹ Incluso, cabría ponderar prever legalmente de manera expresa, aun cuando ya se contemple de manera implícita en nuestro orden jurídico electoral, el principio de presunción de validez de los resultados electorales, como consecuencia del principio más general del derecho administrativo consistente en que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas (incluidas las electorales) se presumen válidos y ajustados a los principios de constitucionalidad y legalidad, salvo prueba en contrario de quien pretenda impugnarlos ante un órgano jurisdiccional tercero imparcial (cf., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, pp. 184-186).

Como se mencionó, si una irregularidad (error, inconsistencia o vicio en el procedimiento) no tiene el carácter de determinante para el resultado —en tanto que no se demuestra que haya afectado sustancialmente este último, pues aún en el supuesto de que tal irregularidad no se hubiere verificado, el resultado habría sido el mismo—, no puede acarrear como consecuencia la nulidad del acto administrativo electoral. Prevalece entonces dicho resultado, acorde con el principio de conservación de los actos de derecho público válidamente celebrados, recogido también en 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 el año de 1997, atendiendo al aforismo de que «lo útil no debe ser viciado por lo inútil».¹² En efecto, 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.

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. Ello ocurre también con otras expresiones, tales como «violaciones sustanciales», «forma generalizada», o «jornada electoral», por lo que cabe advertir que eso no da lugar a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudentialmente), sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral competente (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal). Es necesaria, pues, la aplicación técnica de los conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con

¹² Cf. 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.

su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma.

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 asumo una concepción garantista y cognoscitivista de la prueba que exige someter las decisiones del juzgador a un control racional intersubjetivo, como lo he sostenido en otros trabajos.¹³ En la práctica eso ha propiciado que, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a enfrentar ciertos casos difíciles, límite o frontera, aun cuando generalmente había consenso en cuanto a tener por acreditada o no la comisión de determinadas irregularidades, con frecuencia el disenso entre sus integrantes se presentó en cuanto a que si estaba demostrado o no que tales irregularidades hubiesen sido determinantes para el resultado de la elección y, en tal medida, si se decretaba o no la nulidad de alguna elección. Al respecto, cabe advertir que, afortunadamente, los casos difíciles y frontera, aun cuando muchos (dada la enorme litigiosidad electoral que aún hay en México), fueron excepcionales, la gran mayoría de los asuntos resueltos por la Sala Superior fueron 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. Tales criterios involucran tanto aspectos interpretativos de la normativa aplicable como valorativos de los elementos de convicción de carácter fáctico, por lo que es menester, como señala el profesor Javier Ortiz,¹⁴ consolidar una más

¹³ Cf. J. Jesús Orozco Henríquez, «La concepción garantista de la prueba en el derecho electoral mexicano», en *idem*, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, pp. 115-152.

¹⁴ Cf. Javier Ortiz Flores, «Partidos políticos, normas internas y restricciones al derecho fundamental de ser votado», *Isonomía*, en prensa.

clara doctrina judicial que haga más previsible la actuación de los tribunales electorales competentes en aras de una mayor seguridad jurídica de los justiciables.

Principio de definitividad de cada una de las etapas del proceso electoral

El tercer aspecto tiene que ver con la relevancia del principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, previsto en el artículo 41º, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal como uno de los objetivos centrales del sistema de medios de impugnación en materia electoral. Desde la perspectiva de destacados expertos electorales (*v. gr.*, el Mtro. José Woldenberg) el referido principio de definitividad se ha visto debilitado con motivo de la aplicación de la llamada «causa abstracta de nulidad de elección», con base en la cual la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral decretó la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco en el año 2000 (con independencia de que el propio Mtro. Woldenberg asumió que el Tribunal Electoral pudo haber tenido «buenas razones» para anular dicha elección). Al respecto, algunos especialistas han puntualizado la inconveniencia de que un órgano jurisdiccional analice, en la etapa de resultados electorales y a fin de establecer la validez o no (esto es, en este último caso, la nulidad) de determinada elección, supuestas irregularidades que habrían ocurrido meses atrás durante la etapa de preparación de la elección, pues básicamente se debería constreñir a las cometidas durante la jornada electoral o, en su caso, los días inmediatos. Permítaseme detenerme en esta cuestión esencial y destacar cómo ha evolucionado la jurisprudencia del Tribunal Electoral.

Cabe señalar que la única ocasión en que se anuló una elección con base en la «causal abstracta» fue la de gobernador de Tabasco (aun cuando, según se mencionará, en otros casos de nulidad de elección se tuvieron en cuenta también irregularidades que tuvieron su origen en la etapa de preparación de la elección).

En aquella ocasión, la mayoría de la Sala Superior —en la que se ubicó quien esto escribe— sostuvo que la ley electoral de Tabasco sí facultaba al Tribunal Electoral Estatal para decretar la nulidad de la elección de gobernador (entre otras razones, en tanto que le facultaba para revocar la constancia de mayoría otorgada por el consejo estatal electoral y la única constancia que éste otorgaba era precisamente la de gobernador) y aunque no regulaba de manera explícita las causas de nulidad, con el objeto de darle eficacia a aquella atribución, tales causas podían desprenderse de los principios fundamentales contemplados en diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables, cuya observancia era indispensable para concluir que se estaba en presencia de una elección libre y auténtica.¹⁵

En este sentido, a fin de establecer si ciertas violaciones sustanciales o irregularidades graves podrían ser determinantes para el resultado de la elección, la mayoría de la Sala Superior sostuvo que cabría contemplar actos realizados durante la etapa de preparación de la elección que afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas y puedan producir su nulidad, siempre y cuando tales actos no sean imputables a las autoridades electorales (y, por tanto, no hayan sido susceptibles de ser combatidos a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral). Ello no debe ser contrario al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, toda vez que este principio sólo opera con relación a los actos emitidos por las autoridades electorales, mas no con respecto de actos de personas o entidades distintas (como pueden ser los de los ciudadanos, partidos políticos y otras autoridades distintas a las que organizan los comicios); ya que no puede precluir el derecho de partido político alguno para impugnar determinados actos si éste no se encontró previamente en aptitud procesal de impugnarlos durante la etapa de preparación de la elección. De este modo, se pretendió armonizar el citado principio

¹⁵ Cf. la ejecutoria recaída en los expedientes SUP/JRC-487/2000 y su acumulado SUP/JRC-489/2000.

de definitividad de las etapas del proceso electoral con otros principios constitucionales aplicables, como el de acceso a la justicia electoral y el de celebración de elecciones libres y auténticas.

Es preciso advertir que la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a sostener que los principios constitucionales tutelados a través de referida «causa abstracta de nulidad de elección» se encuentran protegidos propiamente mediante la denominada «causa genérica de nulidad de elección», prevista para las elecciones legislativas federales en el invocado artículo 78º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La eventual conculcación de tales principios equivale a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto; por lo tanto se hace la precisión acerca de la exigencia de que las violaciones sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad en las elecciones legislativas federales no sólo abarca aquellas violaciones o irregularidades sustanciales que se cometan exclusivamente en esa etapa, sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral.¹⁶ El anterior criterio se estimó sustancialmente aplicable a las entidades federativas que prevén legalmente la «causa genérica de nulidad de elección» e, incluso, a la llamada «causa específica de nulidad de elección prevista en la Constitución de Colima», consistente en la intervención indebida del gobernador en favor del candidato ganador.¹⁷

De ahí que, efectivamente, con motivo de la impugnación de diversos resultados comiciales federales y locales, haya sido objeto

¹⁶ Cf. las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-019, acumulados, y SUP-REC-034/2003, aprobadas en su sesión de 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.

¹⁷ Fue así como la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral decretó la nulidad de la elección de gobernador de Colima en 2003, sosteniendo que la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de algún candidato no era violatoria de la libertad de expresión establecida constitucionalmente.

de análisis recurrente por la Sala Superior la comisión de irregularidades o violaciones sustanciales que se originaron durante la etapa de preparación de la elección (siempre y cuando las mismas no fueren imputables a las autoridades electorales, pues de haber ocurrido así, si no se hubiesen oportunamente impugnado habría precluido el derecho para tal efecto) y cuyos efectos perniciosos en el desarrollo de los comicios se hubiesen actualizado durante la jornada electoral, en el entendido de que la nulidad o no de los comicios respectivos dependió de que tales violaciones estuvieran o no plenamente acreditadas y, en su caso, que se considerara o no demostrado que las mismas habían sido determinantes para dicho resultado. Fue así como se pretendieron armonizar los principios de definitividad de las etapas del proceso electoral y el de celebración de elecciones libres y auténticas, impidiendo conferir validez a cierto resultado que eventualmente fuese producto de violaciones sustanciales determinantes por el solo hecho de que éstas tuvieron su origen con anterioridad a la jornada electoral.

Importancia de contar con procedimientos expeditos para depurar el desarrollo del proceso electoral

A partir del año 2004 se empezó a gestar en la jurisprudencia electoral mexicana cierto matiz (el caso pionero fue en Veracruz),¹⁸ al sostenerse por la Sala Superior que la autoridad administrativa electoral era competente para conocer de posibles irregularidades ocurridas durante el desarrollo del proceso electoral. En principio, las irregularidades cometidas por (o imputables a) los partidos políticos contendientes, pero eventualmente también las cometidas por terceros que pudieren tener un impacto significativo. Ello no sólo para, en su caso, sancionarlas sino para ordenar la suspensión

¹⁸ Cf. la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JRC264/2004, aprobada por unanimidad el 29 de octubre de 2004, así como la tesis relevante «Campañas electorales. El consejo electoral veracruzano tiene atribuciones para hacerlas cesar o modificarlas, si con ellas se violan los principios de legalidad o igualdad en la contienda», en *Jurisprudencia y tesis relevantes...*, volumen Tesis Relevantes, pp. 376-378.

de sus efectos nocivos o perniciosos a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral respectivo y garantizar la celebración de una elección libre y auténtica.

Incluso, como se evidenció con motivo de diversas impugnaciones en contra de actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la etapa de preparación de la elección presidencial de 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral, con base en una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables, sostuvo la competencia de dicho órgano para decidir sobre el particular. Se debía instaurar para el efecto un procedimiento administrativo abreviado con las debidas formalidades (similar al procedimiento administrativo sancionador electoral entonces previsto en los artículos 270° y 271° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, equivalente en la actualidad al establecido en los artículos 361° y siguientes), con el objeto de depurar el desarrollo de determinado proceso electoral y evitar que alguna específica irregularidad perdure en sus efectos nocivos y perniciosos al grado de que pudiera llegar a afectar el resultado.¹⁹

En opinión de la Sala Superior, la implementación de un procedimiento administrativo depurador, abreviado, se justifica si se estimara, pues, que ante tales casos sólo procede la aplicación de alguna sanción, sin posibilidad de corregir o restaurar el orden jurídico electoral; ello podría hacer disfuncional el sistema, en tanto que eventualmente a un partido político le podría convenir, en un análisis costo-beneficio, cometer alguna infracción, aún sufriendo la consecuente sanción, pero influyendo indebidamente en la voluntad de los electores, además de que podría propiciarse que determinada infracción o irregularidad se siga cometiendo durante la etapa de preparación de la elección para que, fatalmente, en la de resultados electorales, ante alguna impugnación, se anule la elección respectiva.

¹⁹ Destacadamente, a través de la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP/017/2006.

De este modo, la Sala Superior estableció que los partidos políticos que se sintieran afectados por el indebido actuar de las fuerzas políticas contendientes durante la etapa de preparación de la elección (por ejemplo, con motivo de las campañas electorales) se encontraban en aptitud jurídica de instar desde esa etapa a la autoridad electoral administrativa para que, en ejercicio de sus atribuciones y previo procedimiento administrativo abreviado en que se respetaran las formalidades esenciales, hiciera lo necesario para ordenar la suspensión de los efectos nocivos o perniciosos de tales infracciones en el desarrollo del proceso electoral; incluso, en el supuesto de que la autoridad electoral administrativa fuera omisa o no actuara con la debida diligencia, los propios partidos políticos estaban en aptitud de promover los medios de defensa jurisdiccionales previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El 5 de septiembre de 2006 aparece el «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», en el que se analiza el alcance o impacto de diversas irregularidades cometidas durante la etapa de preparación de la elección y que se relacionaban con la llamada «propaganda negativa» a través de la difusión de algunos *spots* promocionales por las fuerzas políticas contendientes. La Sala Superior sostuvo que la respectiva calificación jurídica (tanto por la autoridad administrativa como, en su caso, la jurisdiccional) de los promocionales, si bien no les privaba de los efectos negativos que hubieren producido, no podía desconocerse que sí generaban un efecto inversamente equivalente a la afectación, revirtiéndose la situación negativa producida en el sujeto en contra de quien se hicieron las imputaciones indebidas en los *spots*; además, la amplia publicidad y difusión en medios de comunicación de las sentencias y resoluciones administrativas que determinaron la ilegalidad de ciertos promocionales negativos y la declaración de que el autor de tales mensajes había actuado en contravención de las disposiciones legales que regulan las campañas electorales,

producía un efecto restitutorio del daño a la imagen del candidato afectado.²⁰

Adicionalmente, en el mencionado dictamen, al analizar las omisiones atribuidas a la autoridad electoral administrativa, particularmente con motivo de la interposición de distintas quejas y denuncias por parte de algún partido político o coalición, la Sala Superior advirtió que las mismas debieron haber sido resueltas en definitiva con anterioridad a la emisión del propio dictamen. Así, las irregularidades imputadas habrían podido ser ponderadas en la calificación de la elección presidencial, puntualizando al efecto que el partido o coalición interesado debió instar a la autoridad electoral administrativa para que, en el ámbito de sus atribuciones, actuara diligentemente e, incluso, de haber continuado ésta en actitud omisa, aquél estuvo en aptitud de haber promovido los medios de defensa legalmente previstos.

De ahí que se estime que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha matizado (o restringido) el análisis de irregularidades originadas en la etapa de preparación de la elección, con el objeto de establecer, dentro de la etapa de resultados electorales, si las mismas habrían sido determinantes para el resultado de la elección, a aquellas que no fueron susceptibles de ser cuestionadas o combatidas en forma alguna durante aquella etapa. En todo caso, debe reconocerse la corresponsabilidad de partidos políticos y coaliciones con la autoridad electoral en el control y desarrollo del proceso electoral, pues no sería jurídicamente admisible ni leal que alguna fuerza política opte por dejar que se siga cometiendo en la etapa de preparación de la elección alguna irregularidad que

²⁰ Con independencia de que, en el caso específico, la Sala Superior también sostuvo que, con base en el artículo 3.º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debía tenerse en cuenta el principio derivado de la doctrina de los actos propios, en el sentido de que resultaba inadmisibles que un partido político o coalición invoque la propaganda negra que dice fue utilizada indebidamente en su contra por otros contendientes, como sustento de su pretensión de nulidad de elección, si el propio impetrante empleó también esa clase de propaganda en contra de sus contrincantes.

supuestamente le afecta para combatirla en la etapa de resultados electorales sólo en la hipótesis de que haya perdido la elección. Este último criterio se considera que logra armonizar de mejor manera los principios de definitividad de las etapas del proceso electoral, así como el de legalidad, acceso a la justicia electoral y celebración de elecciones libres y auténticas.

Cabe destacar que la reciente reforma constitucional prevé en forma expresa que la ley establecerá un procedimiento administrativo expedito o abreviado ante la autoridad electoral administrativa, revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, tendente a depurar un proceso electoral en curso,²¹ tal como se instrumentó en diversos casos (en el Estado de Veracruz desde 2004 y en el proceso electoral federal de 2006) como resultado de varias ejecutorias de la Sala Superior. Al efecto, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el 14 de enero del año en curso, a través de los artículos 367 y siguientes, establece que los sujetos del referido procedimiento no sólo podrán ser los partidos políticos o coaliciones contendientes sino, eventualmente, terceros (por ejemplo, concesionarios de radio y televisión) que a través de sus actos pudieran poner en predicamento el cabal desarrollo del proceso electoral, previa observancia y respeto de sus respectivos derechos fundamentales, e, incluso, las autoridades no electorales.

El establecimiento en la ley electoral de dicho procedimiento administrativo permitirá, en forma expedita y con seguridad jurídica, la regularización del proceso electoral o restauración del orden jurídico electoral, bajo un enfoque correctivo (y no simplemente sancionador), en el que la autoridad electoral administrativa haga prevalecer no sólo los principios rectores de la función estatal electoral sino todos aquellos que debe cumplir toda elección para

²¹ Incluso, además de prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo-aire, se puntualiza constitucionalmente la prohibición de que en la propaganda de los partidos se denigre a las instituciones o partidos, o calumnie a las personas, en cuyo caso el IFE puede ordenar la cancelación de *spots*.

ser considerada válida, sin esperar el agotamiento de las distintas etapas del proceso electoral y el riesgo de que ante alguna irregularidad significativa la única alternativa sea decretar la nulidad de la respectiva elección.

En todo caso, es claro que tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral deberán ir formulando los criterios que permitan delimitar las fronteras entre el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y aquellos contenidos que pudieran estimarse proscritos. Sin duda, será una tarea compleja que requerirá de una escrupulosa ponderación de principios, reglas y valores involucrados. Aun cuando puede haber casos claros que quizá consigan la unanimidad (como cuando se calumnie a un candidato a través de la imputación falsa de un delito), es previsible que surjan casos frontera que recurrentemente se planteen a la Sala Superior (por ejemplo, el alcance de denigrar, si bien debe tenerse presente que esta prohibición constitucional sólo se refiere a las instituciones o partidos mas no a los candidatos), teniendo en cuenta la tendencia advertida en México, a diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo —incluso dentro de la región latinoamericana—, de involucrar persistentemente a la autoridad electoral en el desarrollo del proceso.

Ciertamente, quien esto escribe, en diversos asuntos del año 2006, fue más proclive a favorecer la libertad de expresión (salvo cuando se trataba de calumnia), por estimar que los límites al ejercicio de un derecho fundamental, si bien existentes, deben ser interpretados restrictivamente, en particular cuando se trata de expresiones que forman parte del debate político, así como de opiniones acerca de una persona que decidió, *motu proprio*, participar con el carácter de candidato en una contienda electoral. Estimo que las razones que sustentan las respectivas ejecutorias, incluidas las del voto particular del suscrito, podrían resultar ejemplificadoras para diversos interesados. Sin duda, uno de los mayores retos de la justicia electoral mexicana radicará en la adecuada armonización entre el cabal ejercicio de la libertad de expresión, el respeto a

los derechos de terceros y el desarrollo de nuestra cultura política en una sociedad democrática.

La calificación de la elección presidencial de 2006

En general, la calificación de la elección presidencial está compuesta de tres partes: a) El **cómputo final**; b) La **declaración de validez** de la elección, y c) La declaración de **presidente electo** al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos y satisfecho los requisitos de elegibilidad.

En este sentido, la calificación de la elección presidencial por órgano jurisdiccional, como es el caso, no es una calificación de carácter meramente formal sino una verificación de la regularidad del proceso electoral, en su conjunto, a la luz de los principios constitucionales y legales aplicables. Ello significa un examen de la calidad del proceso electoral, en el entendido de que con motivo de la elección presidencial de 2006 se procuró la armonización de los diferentes principios aplicables, entre ellos, los de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y, como se apuntó, el de definitividad.

De acuerdo con la resolución, si bien en el proceso electoral se presentaron, por un lado, imperfecciones, como en todo proceso electoral en cualquier parte del mundo, y, por otro, según se mencionó, errores aritméticos o errores invalidantes de la votación recibida en diversas casillas, al ser objeto de control jurisdiccional en la fase impugnativa precedente a la calificación, lo cierto es que, según se concluyó, no se demostró que se hubiese registrado irregularidad alguna o en su conjunto de carácter determinante para el resultado de la elección presidencial.

Esto es, atendiendo estrictamente al marco constitucional y legal aplicable, así como a los criterios jurisprudenciales adoptados por el propio Tribunal Electoral durante cerca de diez años, no

se consideró que se hubiesen registrado violaciones sustanciales o la vulneración determinante de ciertos principios o valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático. Tampoco se registraron irregularidades que, por su número, cantidad, frecuencia o magnitud, calculable racionalmente, pudieran haber puesto en entredicho tales principios o valores.

Mención especial mereció la indebida intervención de terceros en el proceso electoral, siendo particularmente delicadas diversas declaraciones del Ejecutivo federal recogidas en distintos medios de comunicación, principalmente en prensa escrita, así como la difusión de cuatro *spots* en televisión un número indeterminado de veces. Por medio de éstos se hacía referencia indirecta o velada a favor de la continuidad de la opción política en el poder público.²² Sin embargo, no se estimaron de la suficiente magnitud para acarrear la invalidez de la elección debido, entre otras razones que se precisan en la resolución, a la suspensión de la transmisión televisiva de los mencionados promocionales decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto obligó a colocarles una cintilla con la aclaración de que eran ajenos a la propaganda electoral. Asimismo, la observancia del acuerdo de neutralidad expedido por el Consejo General del IFE, propició que no se difundieran durante los cuarenta días previos a la jornada electoral.

²² En esos cuatro *spots* aparecía la imagen del Presidente de la República y se destacaban las obras realizadas por el gobierno federal, considerándose por la Sala Superior que el hecho de que se incluyera la frase de que «sí se seguía por el mismo camino, mañana, México sería mejor que ayer», pudo haber significado cierto grado de inducción al electorado, pues una de las lecturas posibles es la idea de continuidad de la opción política en el poder, lo cual se traducía en la propuesta de votar por el candidato postulado por el partido político al que pertenece el presidente Vicente Fox; sin embargo, también se concluyó que no había elementos en autos que demostraran que tal irregularidad hubiese sido determinante para el resultado de la elección, por lo que no estaba en aptitud, por sí sola ni en combinación con las demás irregularidades acreditadas en autos, de acarrear la nulidad de la elección.

También se estimó jurídicamente reproachable la difusión por el Consejo Coordinador Empresarial de dos *spots* en televisión, en los que en forma indebida incidió de manera no determinante en el proceso electoral,²³ a pesar de que se violó una norma prohibitiva de orden público, en tanto que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempo en medios electrónicos de comunicación.

En los términos de la resolución, no pasó desapercibido que, de acuerdo con el monitoreo de medios elaborado por el IFE, la Coalición por el Bien de Todos fue la fuerza política que contrató y difundió una mayor cantidad de *spots* en televisión, durante el período de campaña electoral y, en particular, el mes previo a la jornada electoral, y fue a quien mayor cobertura se le otorgó en noticieros de los medios electrónicos de comunicación (representando un 24,24% del total, en el entendido de que, del mismo, 96% fueron menciones neutrales, 3% negativas y 1% positivas). De igual forma, la resolución analiza otros aspectos relevantes, como la debida actuación del IFE con motivo de la organización y desarrollo del proceso electoral federal, así como el cabal y equitativo ejercicio por los partidos políticos y coaliciones contendientes de sus derechos y prerrogativas, incluidos tanto el financiamiento público directo como el indirecto, a través de su acceso a tiempo oficial en la radio y la televisión (en donde los partidos políticos que conformaron la Coalición por el Bien de Todos fueron quienes, en conjunto, tuvieron derecho al mayor monto de dicho financiamiento público).

²³ Después de hacer referencia a que había en autos un indicio leve de que un *spot* se transmitió 116 veces y otro 138, la Sala Superior consideró como indebida la transmisión de ambos *spots* que hacían referencia a las políticas de los últimos diez años y a la estabilidad económica, puntualizando que «apostarle a algo distinto es retroceder, defendamos lo que hemos logrado», pues se encaminaban a rechazar opciones políticas que buscaran un cambio, pero que tampoco se encontraba demostrado en autos que la referida irregularidad hubiese sido determinante para el resultado de la elección, por lo que tampoco acarrea por sí sola ni en combinación con las demás irregularidades acreditadas en autos la nulidad de la elección.

En consecuencia, se concluyó en la resolución, que atendiendo a los acontecimientos señalados en autos, no generaban convicción de una afectación importante o de que se hubieren vulnerado sustancialmente los principios que deben regir toda elección democrática. Se argumentó que se trataba de cuestiones no probadas o que, habiéndolo sido, no se tenía sustento objetivo del impacto que pudieron haber tenido, o bien, entraron en juego diversas situaciones específicas en dicho proceso electoral que les restaron importancia o redujeron su grado de influencia. Por esta razón se declaró jurídicamente válida la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y como Presidente electo al ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, candidato postulado por el Partido Acción Nacional, en virtud de que fue quien obtuvo el mayor número de votos, de acuerdo con el cómputo final, y satisfizo los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 89º de la Constitución federal.

Es claro que los referidos criterios de la Sala Superior no sólo involucran aspectos interpretativos de la normativa aplicable sino valorativos respecto de los elementos de convicción de carácter fáctico en cada caso, pero es evidente que ello no está reñido con la objetividad y la imparcialidad del juzgador y, si bien es respetable y comprensible que no a todos satisfaga la argumentación de la Sala Superior en la resolución de calificación de la elección presidencial, hasta el momento (a más de un año de la calificación de la elección presidencial de 2006) no he leído o escuchado el argumento jurídico alternativo que, tomando en cuenta todas las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como las constancias que obran en el expediente respectivo, permitiera llegar sustentable y convincentemente a una conclusión distinta (esto es, que debiera haberse invalidado la elección presidencial porque, supuestamente, el cúmulo de irregularidades acreditadas hubiese sido determinante para el resultado de la elección), en el entendido de que dicho expediente se encuentra al alcance de cualquier interesado en el archivo del Tribunal Electoral.

Cabe señalar que la reciente reforma constitucional en materia electoral puntualiza que la propaganda gubernamental pagada con recursos públicos no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario; los mensajes sólo podrán ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, además de que deberán suspenderse durante las campañas electorales. Asimismo, se eleva al ámbito constitucional que ninguna persona física o moral puede contratar propaganda en radio y TV dirigida a influir en las preferencias electorales.

En conclusión, la experiencia en la aplicación del régimen electoral establecido desde 1996 mostró algunas insuficiencias que reclamaron una nueva reforma. No obstante, junto al sistema de control de la constitucionalidad de leyes electorales a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el sistema de control de la regularidad constitucional y legal de los actos electorales, tanto a través del Tribunal Electoral como del IFE, ha contribuido significativamente a la transición de un régimen de partido político hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural y competitivo. Ello, asimismo, ha permitido garantizar la vigencia del Estado democrático de derecho que postula la defensa de los derechos fundamentales político-electorales y la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.