

CAPÍTULO PRIMERO

A MANERA DE INTRODUCCIÓN*

1. Preludio

Hablar en México de elecciones y religión es unir en una misma discusión dos términos que históricamente han generado serios problemas en el entorno jurídico y político, llegando en los casos más extremos a movimientos armados.

A diferencia de la Europa continental, en México la transición democrática ha sido excesivamente larga, y en esa búsqueda de una mayor certeza y equidad en los procesos electivos se han

* El presente trabajo constituye una versión reducida y mejorada de la tesis de "Máster Universitario en Derecho Público", que defendí el 12 de julio de 2013 en la Universidad Carlos III de Madrid, España. Agradezco a la profesora Itziar Gómez Fernández por haber dirigido esta investigación. De igual forma, agradezco a los profesores Pablo Pérez Tremps y Emilio Pajares Montolio, así como a la profesora Dolores González Ayala, quienes fueron los miembros del tribunal de tesis que me examinó, por todos los comentarios y sugerencias que hicieron posible el documento que el lector tiene en sus manos, pero sobre todo por la maravillosa mañana que pasamos discutiendo el tema en Madrid. De la misma forma, debo reconocer las sugerencias y aportaciones que generosamente me hiciera, en un documento previo, el profesor Óscar Celador Angón.

Asimismo, agradezco a Luis Pomed Sánchez por abrirme las puertas del Tribunal Constitucional de España, a efecto de discutir con los miembros del Servicio de Doctrina Constitucional el presente documento. Del mismo modo, agradezco a Santiago Nieto Castillo, Perla Berenice Barrales Alcalá, Roberto Niembro Ortega y Daniel Dorantes Guerra por los comentarios y sugerencias que durante la investigación y redacción de este trabajo surgieron.

Finalmente, agradezco a la profesora Pauline Capdevielle y al profesor Pedro Salazar Ugarte por los comentarios realizados al borrador del presente documento.

2 / Luis Alberto Trejo Osornio

establecido mecanismos que sirvan de contrapesos a los poderes fácticos que pueden ocasionar la inequidad en las contiendas electorales. Me explico a partir de dos tópicos: laicidad y elecciones.

Es bien conocido que México, al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica, es un país donde la Iglesia católica ha tenido gran influencia, no sólo en el ámbito espiritual, sino también en el entorno político.

Históricamente, México había reconocido a la religión católica, apostólica y romana como la única religión oficial. Para constatar ello baste con remitirnos a la Constitución de Cádiz de 1812 (que regía en el territorio mexicano), y posteriormente, en el México independiente, al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Si bien la Constitución federal de 1917 reconoció como principios constitucionales, entre otros, la educación laica, lo cierto es que ese principio de laicidad no se encontraba inmerso en el ámbito electoral.

Fue hasta 1992 cuando se hicieron las reformas constitucionales que reconocieron la libertad religiosa y, a la par, establecieron los límites de esta libertad; de esta manera, la Constitución estableció diversas prohibiciones, entre las cuales destacan las referentes a los ministros de culto de ocupar cargos públicos, ejercer el derecho de voto pasivo o hacer proselitismo en favor o en contra de candidato alguno. Asimismo, constitucionalmente se encuentra vedado para los candidatos y partidos políticos el uso de símbolos religiosos o consignas de ese tipo en las campañas políticas.

Como se verá en el presente trabajo, el constituyente mexicano ha sido temeroso de la influencia de los líderes religiosos en el mundo electoral mexicano. La finalidad de los límites a la libertad religiosa vinculada con la materia electoral fue impedir que se manipulen los sentimientos religiosos del pueblo con fines electorales o partidistas. De esta manera nació lo que en México se denomina el “principio de separación Iglesia-Estado”.

A manera de introducción / 3

La historia política mexicana ha estado marcada por la controversia y supuestos fraudes. Esta desconfianza en los sistemas e instituciones electorales mexicanos ha contribuido a crear uno de los sistemas electorales más caros del mundo. Sin embargo, con el paso del tiempo, el sistema electoral mexicano ha ido evolucionando y mejorando notablemente. Se han creado diversos mecanismos de control jurisdiccional y administrativo de las elecciones, pero, como trataré de demostrar en las siguientes páginas, la interpretación que se ha llevado en el seno de las instituciones mexicanas ha sido muy formal, lo que impide dotar de certeza los procesos electorales en muchas ocasiones.

2. La nulidad de elecciones en México

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Tribunal Electoral o TEPJF) ha evolucionado a lo largo de los últimos quince años, de tal suerte que hoy en día se puede afirmar que se trata de un tribunal facultado para ejercer control de constitucionalidad y convencionalidad. Así, el Tribunal Electoral ha desarrollado una causal de nulidad de elecciones, que si bien no se encuentra taxativamente enumerada en la legislación, sí ha cobrado efectividad vía jurisprudencial.

En México, de acuerdo con el marco constitucional y con la legislación secundaria, se cuenta con un sistema de medios de impugnación en materia electoral que ponen fin a las diversas etapas del procedimiento electivo. Este sistema se encuentra conformado de diversos medios de control de constitucionalidad, legalidad y, a partir de la reforma de 2011, también de convencionalidad.

A partir de lo anterior, la jurisdicción contencioso-electoral federal mexicana conoce de diversos instrumentos de control constitucional; sin embargo, a efecto de este trabajo, los que nos interesan son el juicio de inconformidad (en adelante JIN) y el juicio de revisión constitucional (en adelante JRC), los cua-

4 / Luis Alberto Trejo Osornio

les se encuentran regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante LGS-MIME).

De acuerdo con el artículo 49 de la LGS-MIME, el juicio de inconformidad es el proceso a través del cual se pueden controvertir las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen las normas constitucionales o legales correspondientes a las elecciones de presidente de la República, senadores y diputados.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 86 de la LGS-MIME, el juicio de revisión constitucional electoral procede “para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos”.

Como se puede apreciar, el juicio de inconformidad y el juicio de revisión constitucional electoral son dos medios de impugnación procedentes para revisar los resultados de las elecciones federales y locales, respectivamente. Dichos juicios son los adecuados para plantear la posible nulidad de la votación recibida en casilla y la nulidad de la elección en su totalidad.

De acuerdo con Salvador Nava, las nulidades electorales buscan asegurar la vigencia del Estado constitucional y democrático de derecho, pues pueden declarar inválido cualquier acto de las autoridades administrativas electorales que no cumpla con las condiciones mínimas que la Constitución ordena, a efecto de asegurar la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como los elementos fundamentales del sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, la equidad en la contienda, el pluralismo político y la vigencia de los principios rectores de la función electoral.¹

¹ Nava Gomar, Salvador, “Las nulidades en materia electoral federal”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador de derecho*, México, IMDPC-Marcial Pons-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. VI, p. 706.

A manera de introducción / 5

El sistema de nulidades en materia electoral se puede clasificar en dos grandes rubros: la nulidad de la votación recibida en casilla y la nulidad de la elección. Ambas tienen como finalidad preservar la certeza de los resultados electorales y los principios rectores de la materia electoral. Para efectos de este trabajo, sólo nos interesan las causales de nulidad de elección.

Las causas de nulidad de elección tienen como finalidad garantizar que los procesos electorales se realicen con apego a los principios constitucionales, y en los casos en los que se vulneren esos principios fundamentales, se deje sin efectos la elección viciada.²

Tratándose de nulidad de elecciones, el sistema mexicano contempla diversas modalidades: *a)* causales específicas de nulidad; *b)* causal genérica de nulidad, y *c)* causal de nulidad por violación a principios constitucionales.

La verdad sea dicha, lo que atañe a este trabajo es lo referente a la nulidad de elecciones por violación de los principios constitucionales; sin embargo, considero prudente mencionar brevemente las primeras dos causas de nulidad de elección.

A. Causas específicas de nulidad de la elección

Al igual que en la nulidad de la votación recibida en casilla, en la nulidad de la elección se contemplan algunos supuestos expresamente tasados.

Así las cosas, los artículos 76 y 77 de la LGSMIME establecen las causas de nulidad de elección de diputados por mayoría relativa y de senadores, respectivamente. En ese tenor, se establecen tres supuestos de nulidad en la legislación ordinaria.

El primero de ellos se colma cuando alguna de las causales de nulidad de votación se acredite en al menos el 20% de las

² Favela Herrera, Adriana Margarita, *Teoría y práctica de las nulidades electorales*, México, Limusa, 2012, p. 400.

6 / Luis Alberto Trejo Osornio

casillas instaladas en el distrito correspondiente a la elección de diputados o en la entidad federativa cuando se trate de elección de senadores, siempre y cuando las irregularidades no se hayan corregido durante el recuento de votos.

El segundo de los supuestos se actualiza cuando no se instale el 20% o más de las casillas que debieron haberse instalado en determinado distrito o entidad federativa, y que como consecuencia no se haya recibido la votación correspondiente.

Finalmente, el tercer motivo de nulidad de elecciones se colma cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles; esto es, que no cumplan con los requisitos necesarios para ocupar el cargo público representativo.

Respecto de la elección presidencial, el artículo 77 Bis de la ley procesal electoral contempla tres supuestos: el primero de ellos consiste en que cuando alguna de las causales de nulidad de votación recibida en casilla se actualicen en al menos el 25% de las casillas instaladas en toda la República, y que no hayan sido corregidas las inconsistencias durante el recuento de votos; el segundo de los supuestos se colma cuando no se instale, en todo el territorio nacional, el 25% o más de las casillas, y por ende, no se haya recibido la votación, y la tercera causal de nulidad de la elección presidencial se produce cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible por no cumplir con los requisitos para ocupar el cargo público representativo de presidente.

B. Causal genérica de nulidad de la elección

Por su parte, el artículo 78 de la LGSMIME contempla la denominada “causal genérica” de nulidad de elección. Ésta abarca únicamente las elecciones de diputados y senadores, no así la elección presidencial, y consiste en que las salas del TEPJF podrán declarar la nulidad de la elección cuando se hayan cometido en forma generalizada “violaciones sustanciales en la jornada

electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos”.

Esta causal de nulidad no contempla una actividad ilegal en particular. Si bien he referido (en idéntico sentido de cómo lo hace la legislación) que esta causal de nulidad se encuentra dirigida a proteger las elecciones federales, lo cierto es que ha sido una fórmula repetida por la mayoría de las legislaciones electorales de las entidades federativas, siendo veinticuatro los estados que contemplan esta causal de nulidad.³

Ahora bien, el problema con esta causal de nulidad radica en que solamente protege los principios rectores de la materia electoral que se encuentran consagrados en la Constitución y en la legislación secundaria, como elementos indispensables para tener por válidas las elecciones. Sin embargo, esta causal no protege la totalidad de los principios constitucionales.

C. Causal de nulidad de la elección por violación a los principios constitucionales

Como lo referí en párrafos anteriores, existen algunos principios constitucionales que no se encuentran tutelados a través de las causas de nulidad expresamente señaladas en la legislación (ya sea federal o local), ni a través de la causal genérica. En un inicio, estos principios eran protegidos por el Tribunal Electoral a través de la denominada “causal abstracta de nulidad”; sin embargo, con la reforma constitucional de 2007, este mecanismo de control constitucional fue suprimido.

Específicamente, el artículo 99 constitucional reformado señala que “[l]as salas Superior y regionales del Tribunal [Electoral del

³ *Ibidem*, p. 420.

8 / Luis Alberto Trejo Osornio

Poder Judicial de la Federación] sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”. Esto podría parecer un claro intento por suprimir la causal de nulidad abstracta, y así lo entendió el TEPJF durante algún tiempo, hasta el 23 de diciembre de 2007 al resolver el caso Yurécuaro, en el que se alegaba la violación del principio de separación Iglesia-Estado que se encuentra consagrado en el artículo 130 constitucional.⁴

En la referida sentencia recaída al caso Yurécuaro, la Sala Superior del TEPJF determinó que si bien es cierto que en el caso no se encuentra contemplada expresamente una causa de nulidad de elección por la violación del principio de separación Iglesia-Estado, lo cierto es que existió una vulneración a un principio constitucional.

De esta forma, para el TEPJF

resulta inconcuso que al tenerse por confirmad[a] la violación de una norma constitucional, la consecuencia jurídica que ha de imponerse, es la relativa a la privación de los efectos legales del acto o resolución que se encuentre viciado... Consecuentemente, una vez establecido que un acto es contrario a las disposiciones de la Ley Suprema, la consecuencia legal ineludible es privarlo de efectos, mediante la declaración correspondiente que se haga en ese sentido o bien mediante la determinación de la nulidad de tal acto; pues no es dable atribuir validez, ni reconocer el surtimiento de efectos de un acto que contraviene a la Constitución. Conforme con lo anterior, resulta legalmente válido sostener que tratándose de actos que contravengan las leyes constitucionales, deben considerarse nulos.⁵

La causal de nulidad de elección por violación a principios constitucionales es una construcción jurisprudencial que permite la protección de la Constitución. Con este mecanismo podemos

⁴ SUP-JRC-604/2007, del 23 de diciembre de 2007.

⁵ *Idem*.

A manera de introducción / 9

comenzar a “tomarnos en serio los derechos”, tal y como aludía Dworkin en su ya clásica obra.⁶ En la actualidad, la protección de los principios rectores del Estado constitucional de derecho descansa en esta causal de nulidad.

Por ejemplo, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en 2011 el caso Morelia,⁷ en el cual el Partido Acción Nacional interpuso juicio de revisión constitucional en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Michoacán en el juicio de inconformidad local, en la que se confirmó la declaración de validez y la constancia de mayoría entregada a la planilla postulada de manera común por el Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México al Ayuntamiento de Morelia.

El Partido Acción Nacional hizo valer agravios tendentes a demostrar la verificación de causales específicas de nulidad de la votación recibida en casillas, tales como la entrega extemporánea de paquetes electorales, presión sobre el electorado, error en el cómputo; asimismo, arguyó la violación a los principios constitucionales de separación Iglesia-Estado, a la equidad, a la certeza y a la legalidad.

Sin embargo, el Tribunal únicamente estimó los agravios relacionados con la contratación indebida de espacios en radio y televisión para transmitir el cierre de campaña del candidato postulado por el PRI y el Partido Verde, así como el referente a la portación del logotipo del PRI en el calzoncillo del boxeador, Rafael Márquez, en la pelea contra Manny Pacquiao, transmitida la noche previa a la jornada electoral, toda vez que los hechos fueron probados e implicaron la violación los principios constitucionales de legalidad, certeza y equidad, por estar expresamente prohibida esta contratación directa y la realización de propaganda política durante el periodo de reflexión.

⁶ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002.

⁷ Cfr. la sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente ST-JRC-117/2011, del 28 de diciembre de 2011.

10 / Luis Alberto Trejo Osornio

Estas violaciones a la Constitución se consideraron determinantes para el resultado de la elección en un sentido cualitativo; es decir, que con estos hechos los partidos políticos que postularon a la planilla ganadora conculcaron los principios que la Constitución prevé como fundamentales e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático.

En consecuencia, la Sala Regional declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento referido, y ordenó que se llevara a cabo una elección extraordinaria, en la que se garantizara el respeto de los principios democráticos.

Como se puede advertir, con esta “nueva” causal de nulidad de las elecciones se pretende proteger los principios constitucionales que fundamentan el Estado democrático de derecho. Esta visión se corresponde con la dimensión sustantiva de democracia, pues así el Tribunal Electoral puede declarar la nulidad de la elección y ordenar una nueva, cuando se vulnere la norma fundamental.

Con esta causal de nulidad se abandona la postura formalista con la que se evitaba proteger la constitucionalidad de los actos electorales, por no existir una norma que expresamente señalara la obligación de obedecer la Constitución. Con este medio de control se puede proteger que las elecciones se lleven a cabo en el marco de los principios constitucionales, como la equidad en la contienda y el Estado laico, entre otros.

3. El principio constitucional de laicidad

Como lo he referido con anterioridad, el Tribunal Electoral ha creado jurisprudencialmente una forma de protección constitucional basada en la posibilidad de declarar la nulidad de las elecciones cuando en ese proceso se hayan cometido violaciones a los principios consagrados en la norma fundamental (siempre y cuando esa violación haya sido grave y resultare determinante para influir en

los resultados de la elección, y por supuesto, cuando no haya sido ocasionada por el demandante).

Uno de estos principios constitucionales tutelados es el de la laicidad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 130 de la norma fundamental, y protege un deber de neutralidad religiosa por parte del Estado, de manera que el gobierno no adopte una Iglesia de Estado y se mantenga respetuoso de todas las confesiones religiosas, específicamente de la vida interna de las asociaciones religiosas.

Uno de los elementos más característicos del principio de separación Iglesia-Estado que se ha desarrollado en México es el referente a los derechos de libertad religiosa y de participación política de los ministros de culto. De acuerdo con el señalado artículo 130 constitucional, los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos; es decir, tienen derecho de voto activo, pero les está impedido ser votados.

En el mismo sentido, los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

Finalmente, el propio artículo 130 constitucional prohíbe la formación de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra relacionada con alguna confesión religiosa, y veda la realización, en los templos, de reuniones de carácter religioso.

Como puede imaginarse el lector, la creación jurisprudencial de una causal de elección por violación a los principios constitucionales, la existencia de una sociedad altamente religiosa, el constante abuso de los partidos políticos y el activismo de la Iglesia suman diversos conflictos que deberá resolver el Tribunal Electoral, así como varias cuestiones que serán materia de este trabajo. En efecto, como se verá en las páginas subsecuentes, son diversos los principios constitucionales que rigen los procesos electivos en México, siendo uno de ellos el principio de laicidad, el cual se muestra como el punto central de este texto.

En los años recientes, el Tribunal Electoral ha conocido de los casos en los que ha podido analizar los límites a las libertades

12 / Luis Alberto Trejo Osornio

públicas, específicamente la violación del principio de separación Iglesia-Estado. En síntesis, el Tribunal Electoral ha emitido doctrina constitucional respecto de las consecuencias de vulnerar el principio de laicidad en las contiendas políticas. En ese sentido, ha resuelto diversos casos en los que los candidatos utilizaron símbolos y expresiones con contenido religioso. Asimismo, se han resuelto casos en los que un sacerdote ajeno al proceso electoral se pronunció en favor de un candidato y partido político determinado en pleno acto religioso.

Los efectos que ha impreso el Tribunal Electoral han sido diversos, atendiendo a las peculiaridades de cada caso y a la influencia que pudo generar en el ánimo de los electores. De esta forma, la jurisdicción electoral ha confirmado las elecciones, ha sancionado a los infractores, y en otros casos ha decretado la nulidad de las elecciones.

Dicho lo anterior, en esta investigación se pretende exponer y distinguir las distintas líneas jurisprudenciales que ha seguido el TEPJF, contrastándola con casos similares en otras jurisdicciones. Lo anterior a efecto de dilucidar si: *a)* ¿los límites a la libertad religiosa y de expresión que ha creado el Tribunal Electoral son legítimos en un Estado democrático? Una vez superada esta cuestión, surgiría un nuevo problema: *b)* partiendo del supuesto de que los límites son admisibles desde una teoría del liberalismo político, ¿se trata de restricciones constitucionales?, y en su caso, ¿cuáles son los elementos indispensables para poder determinar que los límites son proporcionales y persiguen una finalidad social imperiosa en un Estado democrático?, y, finalmente, *c)* las restricciones a la libertad religiosa y a la libertad de expresión de contenidos religiosos ¿generan un mejor sistema democrático y mayor certeza y equidad en las contiendas electorales? O en su defecto, se trata de límites indebidos que no son acordes con el modelo democrático de derecho, sino que se traducen en restricciones que atentan contra los derechos fundamentales de las personas involucradas.

A manera de introducción / 13

Para poder responder las interrogantes anunciadas, me permito realizar, en el segundo capítulo, un análisis acerca de la utilidad de la laicidad en un sistema democrático; asimismo, distinguiré a partir de la posición del Estado frente a la religión, entre los modelos de laicidad que cuentan con mayor representación en el orbe, señalando sus características diferenciales y las similitudes entre sí. En el mismo sentido, este capítulo servirá para exponer el estado de las cosas en México, pues llevaré a cabo una exposición tanto histórica como normativa del principio de laicidad y separación entre la Iglesia y el Estado en México, lo cual servirá para comprender la obligación del juzgador mexicano de respetar este principio, pero, sobre todo, permitirá al lector comprender la importancia de la religión en México y su repercusión en la arena política.

En este capítulo segundo mostraré las distintas líneas jurisprudenciales que han sido adoptadas en la jurisdicción mexicana respecto del principio de laicidad y separación Iglesia-Estado, así como la postura que ha sido asumida en este respecto en otras latitudes jurisdiccionales.

Finalmente, en el tercer capítulo llevaré a cabo el estudio crítico de la jurisprudencia mexicana sobre el tema, específicamente señalaré los estándares que deben ser utilizados por la jurisdicción constitucional mexicana a la hora de resolver este tipo de casos, y estudiaré la repercusión de las elecciones laicas (específicamente bajo el contexto reiterado por el Tribunal Electoral) en la democracia mexicana, y una vez que me encuentre en aptitud de tomar partido en el fondo de este asunto, revisaré la pertinencia o no de expulsar (y en qué medida) la religión de los procesos electorales; es decir, estudiaré si la laicidad puede proteger el sistema democrático mexicano sin caer en el paternalismo o en restricciones indebidas.