

LOS OBSERVADORES ELECTORALES COMO AUXILIARES EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES VINCULADOS CON LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES¹

RESUMEN: EN ESTE TRABAJO EL AUTOR EXPONE LA NECESIDAD DE DAR PLENO RECONOCIMIENTO AL DERECHO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO ELIMINANDO DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES LA PROHIBICIÓN DE QUE LOS INFORMES, JUICIOS, OPINIONES O CONCLUSIONES DE LOS OBSERVADORES TENGAN EFECTOS JURÍDICOS SOBRE EL PROCESO ELECTORAL Y SUS RESULTADOS, YA QUE EN SU PERSPECTIVA ESTOS DOCUMENTOS PUEDEN CONSTITUIR MEDIOS VÁLIDOS DE PRUEBA PARA APROXIMARSE A LA VERDAD DE LOS HECHOS, DE MANERA QUE SU EXCLUSIÓN DESDE LA LEY COARTA EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO, AL NEGAR QUE EL TESTIMONIO DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES SEA UN ELEMENTO DEL CUAL DISPONGA EL JUEZ PARA CONTAR CON TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA TOMAR UNA DECISIÓN CUANDO DEBA VALIDAR EL RESULTADO DE LOS COMICIOS.

PALABRAS CLAVE: OBSERVADORES ELECTORALES, VALORACIÓN DE PRUEBAS, VALIDACIÓN DE LAS ELECCIONES, JUSTICIA.

INTRODUCCIÓN

La celebración de comicios transparentes y creíbles es una de las pautas más importantes para calificar un sistema como democrático. En ese marco, la observación electoral se inserta como un mecanismo que permite medir el logro de ese objetivo.

Inclusive, la comunidad internacional lo ha reconocido como una práctica virtuosa en la materia. Así se desprende del “Código de buenas prácticas en materia electoral”, redactado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, también conocida como Comisión de Venecia, en cuya directriz II.3.2 establece como deseable: “que los observadores nacionales como los internacionales tengan la posibilidad de desarrollar sus

¹ MTRO. FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y BRETÓN. MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA. JUNANUE@DUC.COM.MX

tareas de la forma más amplia posible, permitiéndoles determinar si ha habido irregularidades antes, durante y con posterioridad a las elecciones”.

Hoy en día no está en tela de juicio que la observación electoral es una vertiente del derecho humano de participación política, y que por ende, al compartir las cualidades de universalidad, historicidad, progresividad, indivisibilidad y eficacia directa, propias de los derechos fundamentales, debe dársele el reconocimiento y la protección más amplia.

Paulatinamente van quedando atrás las reticencias para que ciudadanos y visitantes extranjeros constaten directamente los actos que se realizan para lograr la renovación institucional y periódica de los cargos públicos más relevantes de los Estados, particularmente al titular del Poder Ejecutivo así como a los integrantes del Legislativo, cuando se trata de elecciones federales; o bien, de los gobernadores, miembros de las legislaturas y municipalidades, cuando los procesos se realizan a nivel local.

En ese orden de ideas, la conciencia colectiva y la inclusión de la actividad de observación en el marco normativo representan el primer paso para considerar que en un Estado determinado existe certeza sobre el reconocimiento del derecho pero, desde mi punto de vista, resultan insuficientes cuando las reglas que se implementan para su ejecución lejos de velar por la maximización del derecho impiden que su ejercicio sea completo.

Es decir, en mi concepto, para que pueda afirmarse que en verdad las personas gozan de la facultad de que se trata, no basta con remitirse a la legislación y verificar que esté contenida en el catálogo de derechos, sino que debe analizarse si las reglas de ejecución y si en los hechos, sus resultados efectivamente prueban su existencia, pues de otra manera sólo serán previsiones legalmente correctas pero fácticamente inactivas, lo que desde luego es indeseado, pues difícilmente podría pensarse en que baste con atestiguar las condiciones de la elección sin que lo constatado sea acorde con la legitimidad de quienes resultan electos.

Esta reflexión surge a partir del proceso electoral celebrado en dos mil trece en el municipio de Huatlatlauca, perteneciente al Estado de Puebla, México. En mi concepto, esos comicios evidenciaron que las reglas de operación previstas en la legislación mexicana

-en general y poblana en particular-, no favorecen el pleno ejercicio del derecho de observación, debido a que existen restricciones injustificadas que lo tornan ineficaz.

En particular, me refiero al contenido del artículo 217, apartado 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y correlativos de las entidades federativas que disponen: “En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados”.

La circunstancia procesal que se desprende de esta previsión silencia “a priori” la voz de los ciudadanos que desean participar como testigos de la elección, impide que ante una eventual impugnación por el resultado, el juzgador cuente con medios de prueba suficientes para normar su criterio respecto a la veracidad de las condiciones en que se desarrolló la elección antes de validarla; y a la postre, deja un velo de duda respecto a la legitimidad de las autoridades electas, pudiendo inclusive ser factor para desincentivar la participación ante el descontento o la desilusión que enfrentarán los ciudadanos ante el nulo valor que tendrán sus reportes como observadores, principalmente cuando refieran la comisión de actos ilícitos.

En las siguientes líneas, expondré el marco legal al que se sujeta la observación electoral en México así como las razones por las que estimo que el límite establecido en la ley no cumple con los parámetros legítimos para restringir el ejercicio de un derecho. Posteriormente presentaré la experiencia local en el caso al que me he referido para evidenciar los efectos que generó la aplicación de esta disposición, así como las conclusiones de los Tribunales, para finalmente, exponer mi particular perspectiva.

I. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

En México, la figura de los observadores electorales no está plasmada expresamente en la Constitución Política como facultad de los ciudadanos mexicanos, pero es reconocida tanto en la legislación federal como en la particular de los Estados.

Esa circunstancia constituye el primer obstáculo para el pleno ejercicio del derecho de observación electoral y su protección, pues al no estar considerado como uno de los

principios fundamentales de la Carta Magna, se deja su existencia, modificaciones y modalidades a merced del legislador secundario.

En ese sentido, coincido con la propuesta efectuada por el Doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, destacado académico mexicano y ex magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien señala que es preciso elevar la prerrogativa de observación de las elecciones a rango constitucional, a fin de que se incluya un inciso al artículo 35 que establezca esa prerrogativa como un derecho político-electoral de los ciudadanos y de esta manera garantizar que en el diseño de las reglas de ejecución, el legislador tenga en cuenta que tratándose de un derecho fundamental, debe velar por acercar a los ciudadanos todas las herramientas que sean necesarias para darle plena vigencia, y el operador jurídico sea consciente de su deber de procurar su maximización. (Ojesto, 2013: 53-55). Lo anterior resulta indispensable debido a que el tema de que se trata no está previsto ni en la Constitución ni en los tratados internacionales suscritos por México.

La revisión a los distintos ordenamientos que rigen las elecciones en México denota que la observación electoral en la mayoría de los casos cumple con los requisitos mínimos para afirmar su existencia. En ambas esferas de competencia, la federal y la local, los legisladores establecieron los requisitos que deberán reunir quienes deseen participar en la elección como observadores electorales, los tiempos así como procedimientos que deberán realizar para obtener su acreditación, sus derechos, obligaciones y restricciones.

Tratándose de comicios federales, el artículo 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente², contiene las bases generales para los observadores electorales. Su contenido en los aspectos que he señalado es esencialmente idéntico al de las entidades federativas.

Sin embargo, en las legislaciones de referencia existe una nota común que restringe los alcances de los documentos que elaboren los observadores electorales con motivo de su actividad. La regla en comento señala “En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados”.

Cuadro 1. La observación electoral en las legislaciones locales mexicanas*

Entidad	Legislación	Artículo	Redacción
Aguascalientes	Código Electoral del Estado de Aguascalientes	14, fracción VI	Presentar dentro de un plazo de quince días, ... Su contenido no afectará el proceso electoral y sus resultados.
Baja California	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California	17	El Consejo General determinará los plazos ... En ningún caso los informes, opiniones o conclusiones que emitan tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Baja California Sur	Ley Electoral del Estado de Baja California	12	Los observadores electorales podrán presentar ... En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Campeche	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche	18	Los observadores electorales presentarán...en ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados...
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	18	Los observadores en lo particular o las agrupaciones de observadores podrán presentar ... Los informes, juicios, opiniones o conclusiones, no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Chihuahua	Ley Electoral del Estado de Chihuahua	5, párrafo 5, inciso i)	Los observadores podrán presentar ... En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Coahuila	Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza	7, párrafo 1, inciso j)	Los observadores podrán presentar ... En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Colima	Código Electoral del Estado de Colima	12	Remite a la Ley Federal
Distrito Federal	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal	335	Remite a la Ley Federal
Durango	Ley Electoral para el Estado de Durango	7, párrafo 1, fracción VI.	Los observadores electorales podrán presentar ... En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, salvo lo dispuesto por la ley de la materia.
Guanajuato	Ley de Instituciones y Procedimientos	7 fracción V y 345	Remite a la Ley Federal

Entidad	Legislación	Artículo	Redacción
	Electoral para el Estado de Guanajuato.		
Guerrero	Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales	4, párrafo 4, inciso j)	Los observadores podrán presentar ... En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Hidalgo	Ley Electoral del Estado de Hidalgo	7, fracción VIII	El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, determinará ... En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones que emitan los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados
Jalisco	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	6 párrafo 4	Remite a la Ley Federal
México	Código Electoral del Estado de México	13	Los observadores en lo particular o las agrupaciones de observadores presentarán ... En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones, por sí mismos tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Michoacán	Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo	29	El Secretario Ejecutivo del Instituto o el magistrado ponente del Tribunal, en los asuntos que le sean turnados, podrán requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, organizaciones de observadores, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación...
Morelos	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos	8	Remite a la Ley Federal
Nayarit	Ley Electoral del Estado de Nayarit	11, segundo párrafo	... Los observadores podrán presentar ... En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Nuevo León	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León	11, cuarto párrafo y fracción IX	... IX. Podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe por escrito de sus actividades ... En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados; y ...
Oaxaca	Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca	142, segundo párrafo	2. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Puebla	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla	200	En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus

Entidad	Legislación	Artículo	Redacción
			resultados, sin perjuicio de los derechos que como ciudadanos les corresponden.
Querétaro	Reglamento para Observadores Electorales del Instituto Electoral de Querétaro	25	En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Quintana Roo	Ley Electoral de Quintana Roo	158	Los observadores electorales podrán presentar ... En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
San Luis Potosí	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí	330, segundo párrafo	... Los observadores podrán presentar ... En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, aunque podrán tomarse en cuenta para normar el criterio de los miembros del Consejo, acerca del desarrollo de la elección.
Sinaloa	Ley Electoral del Estado de Sinaloa	109 Bis, fracción X	Los observadores podrán presentar informe por escrito de sus actividades ante la autoridad electoral donde actuó o ante el Consejo Estatal Electoral en un plazo de 24 horas posteriores a la jornada electoral. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Sonora	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora	65	El artículo de la ley local establece que la participación de los observadores será conforme a las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para tal efecto emita el Instituto Nacional, en los términos de la Ley General.
Tabasco	Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco	9, segundo párrafo	En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Tamaulipas	Código Electoral para el Estado de Tamaulipas	13 primer párrafo	Los observadores electorales podrán presentar ante la autoridad electoral, informes sobre el desarrollo del proceso electoral que corresponda, en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas en la convocatoria respectiva. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Tlaxcala	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala	267	En ningún caso los informes, los juicios, las opiniones o conclusiones de los observadores electorales tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
Veracruz	Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	7	Las organizaciones de observadores electorales o los ciudadanos que realicen esa función presentarán ... Los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán

Entidad	Legislación	Artículo	Redacción
			efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados
Yucatán	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	27 segundo párrafo	... Los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán efectos vinculatorios sobre el proceso electoral y sus resultados.
Zacatecas	Ley Electoral del Estado de Zacatecas	11, sexto párrafo	Concluida la jornada electoral, los observadores deberán presentar ... sin que su contenido produzca por sí mismo efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

* Información recabada por el autor mediante consulta directa a las legislaciones estatales efectuada en el mes de septiembre de dos mil catorce.

Como puede apreciarse en el cuadro que antecede, en la mayoría de los estados se niegan alcances jurídicos a la observación electoral. La única excepción puede encontrarse en el Estado de Michoacán en el que se ha reconocido el valor de los elementos de prueba que pueden aportar los informes generados por los observadores electorales e inclusive se prevé que los magistrados o en su caso los integrantes del Consejo General, en ejercicio de su potestad de dictar diligencias para mejor proveer requieran a los observadores electorales cualquier información que estando en su poder, resulte útil para la sustanciación de los juicios o recursos de su conocimiento.

En el caso del Estado de Puebla, el tema está regulado en los artículos 196 a 200 del Código de Instituciones y Procesos Electorales y en la parte in fine del último de los mencionados está contenida la regla a la que me he referido.

En todas las regulaciones se establece un perfil de imparcialidad para los observadores electorales, pues resulta fundamental excluir de esta actividad a personas con notables vínculos partidarios, tales como dirigentes o excandidatos. Además, se les exige apegar a los principios de certeza, objetividad y legalidad, propios de la función electoral y cumplir con los cursos de capacitación necesarios para el desempeño de sus actividades.

En cuanto a las restricciones más importantes que deben observar se encuentran:

- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;
- Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;

- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos, y
- Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno;

En todos los casos se exige a quienes ejerzan su derecho de observación, que presenten los informes en los que hagan constar el resultado de sus actividades.

Hasta aquí, en apariencia los ingredientes para el correcto desempeño de la observación electoral parecen estar sobre la mesa. Incluso, la ley federal prevé el acceso a la información como una herramienta para los observadores electorales, dado que les está permitido solicitar a la autoridad electoral todos aquellos elementos que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada siempre que no sea reservada o confidencial en los términos fijados por la ley y existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

Ahora bien, las restricciones establecidas en la ley para los observadores electorales están señaladas para el día de su actuación, principalmente para la jornada electoral pero de ninguna manera presuponen lineamientos para la elaboración de sus informes. Esos límites parecen tener una racionalidad clara, al tener como elemento principal cuidar la imparcialidad del procedimiento, de manera que ningún factor externo y ajeno a la voluntad popular influya en el resultado.

Pero si esto es así, surgen algunas interrogantes cuya respuesta hasta ahora no es satisfactoria:

¿Cuál es la racionalidad para negar, desde la ley, cualquier valor a los escritos o a los testimonios que los observadores electorales elaboran con motivo de sus actividades?,

¿Acaso tras la implementación del derecho subyace la desconfianza del legislador en la actuación objetiva de los ciudadanos, cuyo nombramiento no fue objetado por ningún instituto político durante la etapa de preparación de las elecciones?,

¿Esa desconfianza es suficiente para excluir de un procedimiento judicial de validación de resultados, medios de prueba que pudieran ser analizados como documentos privados sujetos a la recta apreciación de los jueces?,

¿La desconfianza a que me he referido también alcanza a los Tribunales, de manera que el legislador prefirió tasar esos medios de prueba con valor cero antes de que algún juzgador pensara en evaluarlos?

La respuesta a estos cuestionamientos pareciera tan clara como decepcionante porque si bien pudiera pensarse que ese mandato está diseñado para evitar intromisiones indebidas, me parece restrictivo del derecho individual de observación y del principio constitucional de certeza al que están sujetas las autoridades electorales, en particular sobre el resultado de las elecciones, al impedir que el juzgador cuente con medios demostrativos válidos, sujetos a ponderación que lo guíen en la decisión respecto de la validez y confiabilidad en el resultado de las elecciones.

En este sentido, considero que las legislaciones no deben limitar a priori los alcances de los documentos que recogen la experiencia de los observadores electorales, máxime cuando gozan de inmediatez y pueden ser útiles para evaluar el resultado de una elección, desde luego siempre sujetas al recto raciocinio del juzgador.

La limitante no resulta aceptable porque lejos de cuidar la legitimidad de las elecciones y el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos como bienes superiores, el texto de la ley impide que se alleguen al procedimiento evidencias que pueden contar la verdad de lo sucedido en los comicios.

En ese sentido, no debe soslayarse que en circunstancias ordinarias, las elecciones se efectúan bajo cánones de legalidad y en estos escenarios el testimonio imparcial de los observadores electorales constituye el aval ciudadano de la legitimidad de las autoridades electas. Así, las reflexiones que se derivan de sus informes alimentan el sistema electoral y permiten blindarlo para prevenir que en lo sucesivo, las irregularidades o imperfecciones menores que se hubieran presentado ocurran de nueva cuenta. Sin embargo, en condiciones extraordinarias en que las elecciones transitan por caminos sinuosos, los observadores

electorales pueden constituirse como auxiliares en los procedimientos judiciales vinculados con las elecciones, pues desde su trinchera ciudadana pueden hacer constar las irregularidades que presencien, para que de ser necesario, puedan ser valorados por un juez electoral.

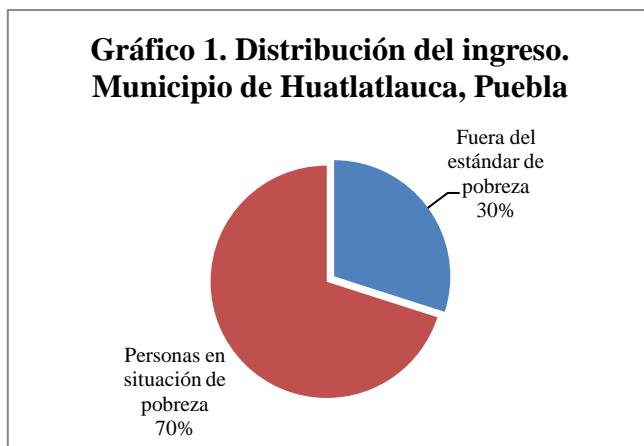
Un ejemplo de la importancia que pueden revestir los testimonios de los observadores electorales en la ratificación de los resultados electorales puede encontrarse en el proceso electoral ordinario celebrado en dos mil trece, en el municipio de Huatlatlauca, Puebla, México. Enseguida explicaré los pormenores de ese proceso.

II. LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES EN HUATLATLAUCA, PUEBLA, MÉXICO.

A) LA COMUNIDAD

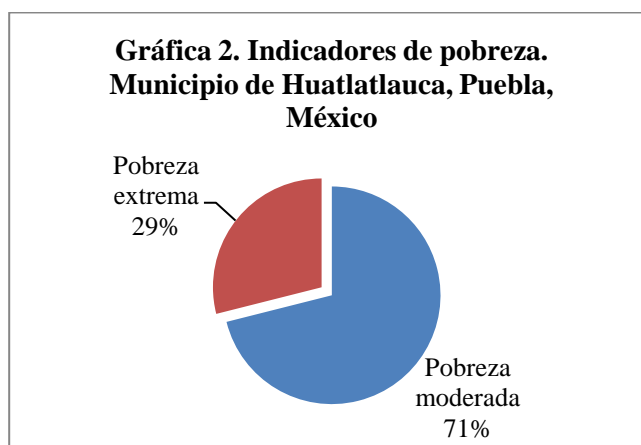
El municipio de Huatlatlauca está ubicado en la parte central del Estado de Puebla. Es un poblado de origen prehispánico considerado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México como un municipio indígena con alto grado de marginación.

De acuerdo con las cifras reportadas en el Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social, presentado el cinco de marzo de dos mil catorce por la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2010 el municipio de Huatlatlauca representaba el 0.1% de la población del Estado con 6,643 habitantes. De esa cantidad, el 70% se encontraban en situación de pobreza, de los cuales 71% presentaban pobreza moderada y 29% estaban en pobreza extrema. Además, el propio informe señala que la condición de rezago educativo en esta comunidad afectó al 44.2% de la población, equivalente a 2,484 personas, el 75.5% de la población (4,437) carecen de seguridad social y el 35.3% (2,073) carecen de alimentación.



Fuente: Informe Anual Sobre La Situación de Pobreza y Rezago Social.

https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Puebla/Puebla_070.pdf



Fuente: Informe Anual Sobre La Situación de Pobreza y Rezago Social.

https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Puebla/Puebla_070.pdf

B) LA ELECCIÓN Y SU RESULTADO

Como anticipé, el siete de julio de dos mil trece, se llevó a cabo el proceso electoral ordinario en el municipio de referencia, para renovar a los integrantes del Ayuntamiento.

En esa elección contendieron tres candidatos. Uno postulado bajo la figura de la candidatura común (conformada por la coalición “Puebla Unida”, y los partidos políticos

“Movimiento Ciudadano” y “Pacto Social de Integración”); uno más por vía coalición denominada “5 de mayo” (integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México) y el último a través de la postulación de partido único (Partido del Trabajo).

Para recibir la votación se instalaron diez casillas. En apariencia, la elección transcurrió bajo parámetros ordinarios en la mayoría de las mesas receptoras; sin embargo, las condiciones fueron distintas para dos de ellas instaladas en la comunidad de Tepetzitintla. Es ahí en donde cobran relevancia los testimonios de los observadores electorales debidamente acreditados para constatar las condiciones en que se llevó a cabo la elección.

De acuerdo con los reportes que los observadores presentaron ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, el día previo a la jornada electoral existieron grupos armados en la comunidad que les impidieron verificar el lugar donde se instalarían las casillas; indicaron el bloqueo de caminos e hicieron constar la amenaza a los transeúntes para que al día siguiente no acudieran a votar. Esas condiciones se extendieron al día de la elección: Grupos armados con palos, machetes, vehículos y armas de fuego, impedían el acceso a las casillas e intimidaban a los electores.

Como elemento adicional, los ciudadanos coinciden en señalar que hubo actos de presión hacia los funcionarios de casilla para que no asentaran irregularidades en las actas y en que a pesar de haber solicitado la presencia de la policía, no pudo lograrse su oportuna intervención.



En mi perspectiva, las narraciones en comento denotan un clima adverso a la libertad de sufragio, por la inseguridad y zozobra naturales que generan un ambiente violento. Lo que constituye en sí mismo un componente ajeno a una elección democrática.

El resultado de la elección fue favorable para el candidato postulado por la coalición “5 de mayo”. Llama la atención que el triunfo se definiera a partir la votación obtenida en las dos casillas instaladas en la comunidad en la que los observadores electorales dieron cuenta de los actos de intimidación, pues en ellas el porcentaje de votos obtenidos por la coalición es

considerablemente alto en comparación con lo acontecido en el resto de las casillas del municipio.

Es decir, en las casillas en las que no se reportaron incidencias, la coalición obtuvo entre el 12.12% y el 39.05% de los votos; en tanto que en las casillas reportadas por los observadores, su porcentaje votación se elevó hasta el 66.47% y el 74.07%.

Cuadro 2. Resultados de la elección celebrada el 7 de julio de 2013 en el municipio de Huatlatlauca

No.	Casilla	 Porcentaje	 Porcentaje
1.	588 B	230	53.99%
2.	589 B	324	65.45%
3.	590 B	210	49.18%
4.	590C	170	39.08%
5.	591 B	79	26.07%
6.	591 EX	59	14.67%
7.	592 B	107	20.85%
8.	592 C	88	18.10%
9.	592 EX	83	62.87%
10.	593 B	156	56.31%

Fuente: Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el expediente TEEP-I-32/2013

Los resultados de las dos casillas en cuestión no pudieron ser verificados por la autoridad electoral en su fuente originaria debido a que los paquetes electorales fueron destruidos.

En esas condiciones, el cómputo final fue objetado a través de un medio de impugnación cuyo juzgador primigenio fue el Tribunal local. El expediente se identificó con la clave TEEP-I-32/2014.

C) LA DECISIÓN JUDICIAL

Para los Magistrados que integramos el Tribunal Electoral del Estado de Puebla no fue sencillo tomar la decisión en este asunto, ya que por un lado, enfrentábamos la prohibición legal que impide que los informes que presentan los observadores electorales influyan en el resultado final de las elecciones; y por otro, teníamos frente a nosotros testimonios escritos

por personas acreditadas por la autoridad electoral, cuyos nombramientos no fueron objetados, que daban cuenta, al menos de manera indiciaria, de que en la comunidad en la que se había obtenido el mayor número de votos había existido un clima adverso para que los electores votaran con libertad de ánimo y conciencia.

Después de varias deliberaciones, los magistrados decidimos no soslayar las declaraciones de los observadores electorales y valorarlas como indicios, ya que la propia ley poblana, en su artículo 200 si bien establece que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores en ningún caso tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, esto se aplicará “sin perjuicio de los derechos que como ciudadanos les corresponden”.

A juicio del Tribunal, la lectura de ese numeral debía realizarse de manera armónica y funcional, primero, con el artículo 6 del propio Código, que otorga a los ciudadanos el carácter de corresponsables de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; y luego, con los ordenamientos nacionales e internacionales que sustentan la creación de la figura jurídica de los observadores electorales, pues de no hacerlo, se podría entender que la labor que desempeñan no tiene ningún sentido, toda vez que aquello que observaron se quedaría en meros recuerdos y letra muerta, a través de documentos denominados informes.

De acuerdo a lo anterior, en la sentencia se insiste en que el citado artículo 6 del Código, asigna a los ciudadanos, partidos políticos y al Congreso del Estado, la corresponsabilidad en la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Esa cualidad implica que toda persona tiene el deber moral de vigilar que los comicios se desarrollen con apego a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Naturalmente, ese deber trae aparejada la obligación de hacer saber a la autoridad competente todo acto que pueda poner en riesgo esos principios o que de manera evidente los transgreda, pues de no actuar en consecuencia, tendrá cargo o responsabilidad, al menos en su fuero interno, por su omisión.

Así, al ser el procedimiento electoral primordialmente escrito, se requiere que los hechos que se denuncien queden registrados, a través de algún medio que permita constatar con posterioridad tales acontecimientos para los efectos a que hubiera lugar.

En esa lógica, desconocer el valor indiciario que tales documentos pudieran aportar para conocer las condiciones en que se desarrolló la contienda, puede afectar los principios rectores de la materia respecto a lo que debe entenderse como una elección democrática, así como en la correcta impartición de justicia al impedir que esos documentos den luz al juzgador en la búsqueda de la verdad material que subyace al conflicto jurídico que resuelve y además implica negar audiencia a los ciudadanos y desconocerles el cumplimiento de una obligación que atienden con apego a lo establecido por el artículo 6 del Código.

En suma, para el Tribunal no podía desconocerse que, con independencia de que las personas elaboren informes con motivo del ejercicio de su derecho de observación electoral, al final se trataba de ciudadanos que tienen el derecho connatural a su calidad jurídica como tales, de vigilancia sobre el proceso electoral, y en consecuencia, ello debía ser suficiente para que la autoridad, en observancia a la garantía de audiencia que protege al gobernado, atendiera a lo que éste tiene que decir sobre los hechos particulares que les consten.

Desde luego, lo anterior no implicaba que por ese sólo hecho el juzgador debiera darles el máximo peso en su convicción, en virtud de que los elementos deducidos de los informes debían valorarse de manera armónica todos los medios de prueba que obraran en el expediente, de acuerdo a las reglas de la lógica, la experiencia, la sana crítica y el recto raciocinio.

En ese orden de ideas, consideramos que esta interpretación atendía a la integralidad del precepto; evitaba una lectura aislada; y, privilegiaba la transparencia así como la certeza del proceso electoral como componentes indispensables para garantizar elecciones democráticas.

Sentado el criterio, el Tribunal robusteció su decisión a través de otras pruebas que constaban en el expediente, en particular, otros testimonios rendidos por habitantes de una comunidad llamada Santa María Cocuacán (demarcación cercana a Tepetzitzintla) ante su presidente auxiliar, que es su autoridad inmediata más cercana.

En sus testimonios, los ciudadanos narraron que la noche anterior a la elección constataron actos de violencia, tales como cierre de caminos hacia la comunidad en la que los observadores electorales habían constatado los hechos de violencia, las amenazas y privación de la libertad de algunos ciudadanos. Debido a la coincidencia que existía entre las declaraciones rendidas por más de media centena de personas, todas distintas y ubicadas en lugares diferentes, decidimos que estas declaraciones también merecían valor indiciario como prueba indirecta de lo sucedido en la comunidad.

Para el Tribunal, la unión de los indicios que se desprendían de esas probanzas permitían concluir, con un alto grado de certeza, que los hechos habían acontecido en los términos señalados por los ciudadanos (observadores y testigos), por lo que la votación recibida en esas casillas debía anularse, dado que no eran fiel reflejo de la voluntad ciudadana ante el clima de intimidación vivido desde el día anterior a la elección.

El efecto de esa nulidad tuvo como consecuencia un cambio de ganador.

Desde luego, la decisión del Tribunal local no fue bien recibida por la coalición que originalmente había obtenido el triunfo y solicitó la revisión ante el Tribunal federal. El expediente fue radicado con la clave SDF-JRC-115/2013, en la Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Electoral, con sede en el Distrito Federal.

A diferencia de lo sostenido por el juzgador local, la instancia federal consideró que el resultado debía mantenerse en el sentido primario, porque desde su perspectiva los testimonios rendidos ante el presidente auxiliar carecían de valor, dado que entre las atribuciones que la ley concede a esos funcionarios no se encuentra la de recibir testimonios.

En esas condiciones, al quedar como medios de prueba sólo los documentos elaborados por los observadores electorales, la instancia federal aplicó el mandato legal que impide que las opiniones que emitan en el ejercicio de sus actividades trasciendan al resultado de las elecciones, ya que la decisión sobre el resultado no podía basarse exclusivamente en sus argumentos, ya que su función y cito textual “no es la de hacer constar irregularidades o incidentes ocurridos en la jornada electoral en la que participen”³.

Bajo esas razones, la autoridad revocó la sentencia y devolvió el triunfo a la coalición.

Con independencia de lo razonable que puedan resultar los criterios, estimo que para el pleno ejercicio del derecho es necesario que se permita a los observadores electorales acercarse a las autoridades a través de reportes inmediatos e independientes de su informe final, para hacer de su conocimiento las anotaciones respecto a su experiencia en la elección, pues de muy poca utilidad serán las conclusiones adversas que se presenten cuando el resultado de los comicios haya sido validado.

Hoy en día no puede saberse si la comunidad a la que me he referido está siendo gobernada por quienes los ciudadanos realmente eligieron o si su gobierno fue impuesto mediante la violencia, una ley general limitante de las buenas prácticas consideradas a nivel internacional y la falta de sensibilidad del juzgador de segunda instancia ante las incidentes reportados por los observadores electorales. Este riesgo es innecesario y puede evitarse permitiendo que el derecho de observación se ejerza sí bajo los parámetros legales con las adecuaciones que sean necesarias, pero con la perspectiva de maximización.

D) CONCLUSIÓN

Una de las enseñanzas que considero más significativas del jurista italiano Michele Taruffo se resume en una frase que todo juzgador debiera tener presente cuando decide cualquier conflicto jurídico: “Averiguar la verdad es uno de los presupuestos necesarios para la justicia”. La verdad de los hechos se suma a la corrección del proceso y de la interpretación

³ Cita obtenida de la página 23 de la sentencia federal.

de la ley para tener decisiones justas. Si la base de los hechos se establece de manera incorrecta, la decisión invariablemente será injusta.

Para llegar a la verdad y sólo entonces emitir decisiones justas, el juez debe tener la posibilidad de analizar todos aquellos medios legítimos de prueba, que le permitan aproximarse a la realidad de los hechos.

Arribar a ese escenario exige eliminar de las legislaciones aquellas disposiciones que sin mediar justificación válida, por un lado, restringen el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y por otro, impiden que los Tribunales cuenten con todos los medios de verificación posibles, para que la validación de los comicios se efectúe con plena certeza.

La ley como herramienta protectora del orden jurídico y de los derechos subjetivos no puede, ni debe, ser el origen de restricciones que “a priori” ponen en tela de duda la calidad ética de los ciudadanos. La observación electoral es un incentivo a la confianza de la democratización de los procesos electorales y a la participación ciudadana en la organización y desarrollo de las elecciones; por ende, el legislador debe confiar en la madurez de su soberano.

FUENTES CONSULTADAS

- Artículos
 - Juárez Cruz, Alejandro. 2001. “La observación electoral y su protección jurisdiccional”, Temas Electorales, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, Páginas 239 a 261.
 - Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. 2013. “El control jurisdiccional ciudadano de los procesos electorales en México”. Revista Mexicana de Derecho Electoral, número 4, 2013, pp. 39-60.
- Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social. https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Puebla/Puebla_070.pdf
- Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. Edición en español impresa por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2011. México.
- Legislativas
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - Código Electoral del Estado de Aguascalientes
 - Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California
 - Ley Electoral del Estado de Baja California
 - Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche
 - Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas
 - Ley Electoral del Estado de Chihuahua
 - Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza
 - Código Electoral del Estado de Colima
 - Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal
 - Ley Electoral para el Estado de Durango
 - Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
 - Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales

- Ley Electoral del Estado de Hidalgo
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco
- Código Electoral del Estado de México
- Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
- Ley Electoral del Estado de Nayarit
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
- Reglamento para Observadores Electorales del Instituto Electoral de Querétaro
- Ley Electoral de Quintana Roo
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora
- Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco
- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas.
- Resoluciones
 - Recurso de Inconformidad TEEP-I-32/2013. Tribunal Electoral del Estado de Puebla. <http://www.teep.org.mx>
 - Juicio de Revisión Constitucional Electoral SDF-JRC-115/2013. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://www.te.gob.mx>