

El principio de neutralidad. Análisis de la nulidad de la elección al cargo de gobernador en Colima de 2015

*The principle of neutrality. Analysis of the nullity of the
Colima governor election in 2015*

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez (México)*

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 29 de julio de 2021.

RESUMEN

Durante los procesos electorales, las autoridades deben tener una conducta apegada a los parámetros de constitucionalidad y legalidad, que genere y garantice una verdadera equidad en la contienda. De ahí, que sea necesario que todo acto gubernamental que pueda poner en riesgo la validez del resultado electoral sea contenido, y evitar así consecuencias negativas en la vigencia del orden democrático.

Cuando los actos de autoridad que han quebrantado el principio de neutralidad resultan de tal gravedad y magnitud, y el proceso electoral se encuentra plagado de elementos de invalidez, no existe posibilidad de restaurar y preservar la elección, por lo que solo queda la opción de anular-

* Doctor en Derecho; investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores y coordinador de la licenciatura en Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. marcos@delrosario.mx.

la y, así, salvaguardar el orden constitucional y los principios rectores del sistema democrático.

PALABRAS CLAVE: principio, neutralidad, nulidad, elección.

ABSTRACT

During the electoral processes, the authorities must act in accordance with the constitutional and legal parameters, that generates and guarantees true equity in the contest. Therefore, it is necessary that any government act that could affect the validity of the electoral result and avoid negative consequences in the validity of the democratic order.

When the acts of authority that have violated the principle of neutrality are serious, and the electoral process is full of elements of invalidity, there is no possibility to restore and preserve it; so, the only option is to invalidate the election, and in this way, protect the constitutional order and the guiding principles of the democratic system.

KEYWORDS: principle, neutrality, nullity, election.

Introducción

Por lo general, cuando se habla de la nulidad de una elección, se plantean acciones como la compra de votos; las campañas difamatorias (campaña negativa); el rebase de los topes de gastos de campaña; la intervención de funcionarios coaccionando el voto a favor de determinados candidatos; el empleo de los programas sociales con fines electorales; el condicionamiento en la entrega de recursos públicos a cambio de favorecer al gobierno municipal, estatal o federal en turno, y otras tantas conductas que pueden constituir una causal de nulidad de una elección.¹

Muchas de esas prácticas se han erradicado mediante el establecimiento de mejores controles legales hacia los partidos políticos, en rubros como el de la fiscalización de los recursos por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) y las sanciones por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Hoy en día existe una supervisión más acuciosa de la sociedad, los medios de comunicación y las redes sociales, para inhibir esas prácticas ilegales que lesionan el ejercicio democrático de la sociedad mexicana, así como las vías procesales para plantear las denuncias correspondientes por medio de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE).²

¹ Todas las reformas, adiciones y derogaciones a los artículos constitucionales relativas al tema de la reforma político-electoral fueron publicadas el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF 2014d, 2), mientras que las leyes derivadas de esas reformas constitucionales vieron la luz el 23 de mayo del mismo año. Véase DOF (2014a, 5; 2014b, 5, y 2014c, 5).

² Las nuevas leyes electorales derivadas de dicha reforma contemplan 25 conductas constitutivas de delito electoral, entre las cuales destacan utilizar para las campañas electorales fondos provenientes de actividades ilícitas o del narcotráfico; obligar o ejercer presión para votar a favor de algún candidato o, en su defecto, para abstenerse de ejercer su derecho constitucional al sufragio, y coaccionar el voto a cambio de un pago o dádiva. Además, para los casos en los que se trate de algún servidor público que ejerza tales conductas ilícitas, se establecen las siguientes sanciones: la multa consistente en 200 a 400 días de salario mínimo, la prisión de tres a nueve años, la destitución del cargo, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos y la suspensión de sus derechos político-electorales de uno a cinco años, como lo determine la autoridad respectiva.

El rebase del tope de gastos de campaña es considerado, a partir de estas reformas electorales, una causal de nulidad, amén de recibir recursos de procedencia ilícita y adquirir tiempos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, las constituciones locales y las leyes electorales estatales, entre otros documentos fundamentales para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, brindan la certeza jurídica de que en los procesos electorales todos los involucrados cumplan con las reglas establecidas para garantizar la equidad en la contienda y asegurar que sean transparentes y justos.

No obstante la expedición y la aplicación de un considerable número de disposiciones y de prevenciones legales durante las precampañas y las campañas por parte de las autoridades competentes, surgen conflictos

en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, y el Instituto Nacional Electoral es el que debe fiscalizar todas esas cuestiones, ya sea por la vía de sus medios o de los portales de transparencia de los partidos y sus candidatos. La Sala Superior del Tribunal Electoral ha recibido, desde las elecciones federales de 2000, 2006, 2012 y 2015, diversos recursos de reclamación por parte de los institutos políticos y de los candidatos, que alegan un exceso de gastos de campaña de los otros contendientes. Sin embargo, antes de las reformas de 2014, dichos excesos solo ameritaban, de acuerdo con las leyes vigentes, una sanción monetaria o multa; pero, ahora, la pena es la nulidad del candidato y su partido en la contienda electoral.

También han sido diversas las tesis y jurisprudencias que se han emitido al respecto, en las normas federales y locales vigentes en esas elecciones, como las que a continuación se citan: tesis LXXX/2001, de rubro GASTOS DE CAMPAÑA. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE; tesis LXXIV/2002, de rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS GASTOS QUE EXCEDAN A LOS MONTOS RECIBIDOS HASTA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO O AGRUPACIÓN, SON POR SU CUENTA Y RIESGO; tesis LXXXIX/2002, de rubro INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITIERE REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO; tesis XIV/2009, de rubro PROCEDIMIENTO ABREVIADO DE REVISIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA EXISTENCIA DE INDICIOS ES SUFICIENTE PARA INICIARLO; tesis XXX/2011, de rubro INFORMES DE GASTOS DE CAMPAÑA. EL ÓRGANO PARTIDARIO QUE ADMINISTRA LOS RECURSOS, ESTÁ OBLIGADO A DESAHOGAR LOS REQUERIMIENTOS RELATIVOS (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ); tesis LXIII/2015, de rubro GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN, y jurisprudencia 26/2015, de rubro INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES, solo por mencionar algunas.

que son dirimidos ante los órganos jurisdiccionales electorales que pueden conllevar la invalidación de los resultados electorales, y, en consecuencia, la posible nulidad de la elección.

Se debe advertir que, cuando se declara la nulidad de una elección, se trata de una medida que afecta a todo un distrito electoral, a toda una localidad o a todo un estado, y merma, de alguna forma, la libertad y la capacidad de los ciudadanos de ejercer sus derechos político-electorales de votar y ser votados para cargos de elección popular, pues la voluntad emitida no produce efecto alguno.

Sin duda, tomar una decisión de esa índole es un tema complejo para las autoridades competentes. La anulación de cualquier elección, sea municipal, estatal o federal, lesiona la credibilidad de las instituciones y de sus autoridades, y constituye un duro golpe a la democracia.

Por supuesto, no menos importante resultan las implicaciones de una anulación en el plano administrativo, ya que celebrar unos nuevos comicios, de carácter extraordinario, genera un gasto considerable en recursos, planeación y tiempo.

Por su parte, el INE tiene que intensificar la difusión y la promoción del voto, informar respecto a la reposición de las elecciones, asignar a los candidatos nuevos recursos para las campañas, ajustar los tiempos mucho más breves y, en caso de ser procedente, cancelar el registro del partido o candidato que cometió la infracción, que desembocó en la anulación de la elección. En caso de que el referido supuesto hubiera acontecido, las autoridades en la materia deberán aplicar la sanción correspondiente, con las reglas establecidas, sin permitir la participación del infractor.

Por la relevancia del tema, y para evidenciar de mejor forma sus alcances, se ha seleccionado para el presente trabajo la sentencia SUP-JRC-678/2015, resuelta por la Sala Superior del TEPJF, del 22 de octubre de 2015.³ El asunto solventado en dicha resolución se refiere a la última

³ Para conocer más del caso, véase una reseña en González (s. f.), así como la sentencia SUP-JRC-678/2015.

nulidad de elección declarada para gobernador, acaecida en los comicios de Colima del 7 de junio de 2015, derivada de la violación al principio de neutralidad, cuya intangibilidad se considera de forma expresa en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y, de manera implícita, en la CPEUM. La no intervención gubernamental en cualquier proceso electoral es determinante para garantizar la validez de sus resultados, como se verá en el caso en cuestión.

Es importante señalar que esa anulación no procedió por irregularidades efectuadas por los candidatos o los partidos contendientes en la elección, sino por las autoridades gubernamentales, cuyas actuaciones incidieron en la veracidad de los resultados, lo cual vulneró el principio constitucional de neutralidad.

En el caso de Colima, las pruebas presentadas y admitidas de forma superveniente cambiaron el sentido de un proyecto de resolución, cuya propuesta era, en un principio, desechar la solicitud de anulación por parte del Partido Acción Nacional (PAN) —que no obtuvo el triunfo—, arguyendo la interferencia de un servidor público estatal a favor del candidato del instituto político en el poder, en este caso el Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como la posibilidad de haber utilizado los programas sociales para inducir el voto a favor de su causa.

Caso Colima

En los comicios desarrollados en Colima para elegir gobernador en 2015 (González s. f.), las impugnaciones presentadas por el entonces candidato del PAN, Jorge Luis Preciado, así como las evidencias que acompañó en una primera etapa procesal, en opinión de los magistrados que revisaron el expediente, no fueron lo suficientemente sólidas para decidir anular la elección, lo cual quedó asentado en un primer proyecto de sentencia;⁴

⁴ En el anteproyecto circulado por la Sala Superior el 13 de octubre, acompañado más tarde (el 20 de ese mes) por un documento de trabajo que resumía y controvertía de manera puntual cada uno de los agravios planteados por la parte actora, se determinó que no existían elementos

pero la exposición en último momento de una prueba superveniente,⁵ apenas confirmada su autenticidad, unas horas antes de que se sesionara el asunto en el Pleno de la Sala Superior del TEPJF, por parte de un servidor público del entonces gobierno del estado implicado en el caso, actualizaba uno de los supuestos que la Constitución local contempla para anular los comicios. Fue así como en menos de 24 horas un nuevo proyecto de sentencia propuso la nulidad de la elección de gobernador de la entidad.

El nuevo proyecto fue elaborado por el entonces magistrado de la Sala Superior Manuel González Oropeza, el jueves 22 de octubre de 2015,⁶ el cual contrastó de manera diametral con el que originalmente había presentado, por considerar acreditada la nulidad de la elección de gobernador de Colima, realizada el 7 de junio, al determinar como válidas las pruebas supervenientes aportadas por el partido actor, apenas un día antes de la discusión del proyecto, el 21 de octubre de 2015.

Las nuevas pruebas aportadas obligaron a revocar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Colima, en la que se declaraba la validez de la elección al cargo de gobernador de esa entidad federativa a favor del candidato Ignacio Peralta Sánchez, postulado por la coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.⁷

que comprobaran de manera contundente la probable responsabilidad del gobierno del estado respecto de la parcialidad de la autoridad comicial y de la violación de los principios constitucionales en la elección para gobernador de Colima, entre otros elementos; de ahí que se confirmara la decisión del Tribunal Electoral de la referida entidad. Hasta ese momento, y es muy importante precisarlo, se perfilaba la aprobación de ese anteproyecto.

⁵ Se puede definir como aquella evidencia de la que durante la etapa de ofrecimiento de pruebas se desconocía su existencia, o bien surge de forma posterior a dicha etapa.

⁶ El nuevo proyecto estableció, entre otras cosas, revocar la sentencia impugnada, emitir la declaración de validez y expedir la constancia de mayoría a favor del candidato a gobernador de Colima postulado por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza; declarar la nulidad de la elección de gobernador de Colima, y convocar a comicios extraordinarios para dicha gubernatura, en términos de lo dispuesto en el artículo 57 de la Constitución Política estatal.

⁷ Debe quedar muy claro que no se trata de un cambio de criterio de un proyecto a otro basados en las pruebas valoradas en su oportunidad, sino que el perfeccionamiento de una prueba permitió acreditar plenamente algunas imputaciones de la parte actora, alegadas en la demanda,

Las pruebas consistieron en una grabación de audio y video cuyo contenido mostraba la comparecencia del secretario de Desarrollo Social de Colima ante la Legislatura local, derivado de la glosa del informe del gobernador de dicha entidad, el 20 de octubre de 2015. En esa grabación se puede observar a una diputada del Congreso local, cómo interpela al secretario de Desarrollo Social por su intromisión en los comicios pasados; tanto la grabación (audio y video) como la transcripción del *Diario de Debates* de la misma fecha contienen los últimos minutos de la intervención del funcionario en cuestión, quien reconoció que la voz era la suya, materializando lo dispuesto por el principio que reza: “A confesión de parte, relevo de prueba”.

La grabación presentada como prueba en el juicio de inconformidad fue proporcionada por una trabajadora del Programa de Impulso Agropecuario⁸ —con las órdenes de quien se ostentó como directora de Programas Sociales y titular de la Coordinación de Jefas de Familia (ambas subordinadas al secretario de Desarrollo Social)—, el 16 de junio de 2015 cuando acudió a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) —ahora FEDE— para denunciar que el citado funcionario dio la orden, por medio de una ciudadana, para que, a partir de la primera semana de marzo de 2015, se suspendiera la campaña de vacunación y se le diera prioridad a la entrega de apoyos para damnificados en la entidad —quienes habían sido perjudicados por las lluvias de ese año—, pero solo a las personas beneficiadas en el Programa de Jefas de Familia.

En esa denuncia, la trabajadora aludida precisó que ella grabó en un teléfono móvil la reunión que sostuvo, en la fecha referida, con el secretario

pero que no se sostenían con el material probatorio ofrecido en un principio, y, por ello, se arribó a la convicción de que la elección de gobernador de dicha entidad se debería anular.

⁸ La denunciante señala que trabajó en ese lugar hasta el 21 de mayo de 2015, lo cual confirmaría que ella, en efecto, pudo tener comunicación con el secretario de Desarrollo Social y recibir indicaciones para apoyar a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, con lo que se acreditaría una indebida intervención en el proceso relativo a la elección de gobernador.

de Desarrollo Social del Estado.⁹ En razón de la aceptación, la Sala Superior concedió valor probatorio pleno a esa prueba, un documento emitido por una autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, por lo que se convirtió, así, en una prueba superviniente (González s. f., 8-15).

Con base en esa prueba, se desprenden varios rubros de análisis:

- 1) Se confirmó la denuncia hecha por la trabajadora en contra del secretario de Desarrollo Social de la entidad.
- 2) Se comprobó la intervención de un servidor público que instruyó a otros para entregar prestaciones sociales a su cargo con fines electorales.
- 3) Lo anteriormente señalado permite concatenar la declaración vertida por el secretario en cuestión, con la aceptación de la manipulación de los programas de desarrollo social y con otros aspectos que estaban en el expediente desde la instancia primigenia en el Tribunal Electoral del Estado de Colima,¹⁰ como fue también la actividad del procurador general de Justicia del estado, quien detuvo a tres brigadistas del PAN,

⁹ Aunque la trabajadora presentó tal prueba en la fecha citada ante la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, el Tribunal Electoral local, cuando valoró las pruebas, resolvió en el sentido de declarar infundado el agravio, porque, pese a que escuchó la grabación, concluyó que no era posible identificar a las personas que intervenían en dicha conversación; en otras palabras, no se tenía la certeza de los involucrados.

¹⁰ En los agravios iniciales, se alude al caso del programa Vacunación a las Pollitas, el cual fue suspendido para dar prioridad a la entrega de despensas a las personas empadronadas en el programa Jefas de Familia. El partido actor en la demanda refirió que la lista de Jefas de Familia fue utilizada para hacer entrega de esos apoyos otorgados por desastres naturales, con lo cual era posible advertir el uso de los programas sociales con el propósito de incidir en la competencia entre los partidos y sus candidatos. Aunque el secretario de Desarrollo Social señaló que la suspensión del programa de vacunación se debió a que “no había presupuesto en las partidas”. No obstante esa respuesta y que los agravios son parte de la demanda, lo cierto es que esta “irregularidad como en el presente caso ha quedado demostrada, adquiere una entidad o grado de afectación que de manera categórica me lleva [señala la magistrada de la Sala Superior del TEPJF] a concluir que no existe certeza respecto a que la voluntad ciudadana fue auténtica y libre para alcanzar ese triunfo electoral. Hay una afectación al ejercicio libre y auténtico del sufragio ciudadano” (SUP-JRC-678/2015).

acusándolos de conductas delictivas acerca de la distribución de material electoral.¹¹

- 4) El nexo causal entre varios agravios se comprobó con la participación del secretario de Desarrollo Social y del procurador general de Justicia del estado, por lo que se determinó la existencia de una intervención del gobierno estatal con fines electorales; es decir, dichas autoridades violaron el principio de neutralidad que debió regir durante el proceso electoral.

Es importante citar el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima,¹² el cual dispone de manera expresa, desde 1917 (Salazar y González 2000, 23-35), que se prohíbe al gobernador o a sus autoridades o agentes intervenir en las elecciones; de este artículo se infiere el reconocimiento del principio de neutralidad. El supuesto previsto se actualizó al mostrarse la grabación en la que se evidenció la manera como se persuadió a un empleado relacionado con los programas sociales para colaborar con el gobernador, tras apoyar al candidato del PRI.

Con base en lo anterior, no fue necesario recabar más información atinente al efecto, ya que los hechos fueron contundentes, sobre todo al existir una disposición normativa que establece una prohibición absoluta para la intervención de cualquier funcionario en los procesos electorales de la entidad.

¹¹ El programa Vengan esos Cinco, del Partido Acción Nacional, se implementó para reclutar a votantes a su favor, pero, debido a las denuncias presentadas ante la Sala Superior, se determinó su suspensión como medida cautelar. Dicho instituto político argumentó en su demanda que tal suspensión lo llevó a la derrota, porque le impidió continuar la estrategia diseñada para adherir votantes, lo que finalmente incidió en el proceso electoral. A ello se suma la actitud persecutoria del procurador de Justicia.

¹² “Artículo 59.- El Gobernador no puede: [...] V. Intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras Autoridades o Agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, artículo 59, fracción V, 1917a).

La prohibición no implica la prueba del dispendio de los recursos o la entrega de bienes o beneficios, toda vez que la disposición constitucional de Colima no requiere de una evidencia que demuestre la intervención estatal; lo que se restringe es la intromisión *per se* de la autoridad. Esto no debe ser confundido, como lo hizo el secretario de Desarrollo Social durante su comparecencia ante el Congreso de la entidad, con el ejercicio del derecho político de participar en cuestiones políticas, al instar a otras autoridades a apoyar a un determinado candidato.

Derivado de la admisión de los hechos perpetrados por parte del secretario referido, durante su comparecencia ante el Congreso local se evidenció la intervención estatal, inducida por el gobernador de Colima. Aun cuando no puede saberse si hubo otras ocasiones en las que se coaccionara a ese funcionario, o a otros, para hacer actos tendentes a influir en el resultado electoral, en el caso concreto existe plena evidencia de su realización, lo cual resulta suficiente para acreditar la eficacia de la prueba.

Sin duda, en este caso la prueba superveniente fue determinante, lo que llevó a proponer la anulación de la elección en el segundo proyecto mencionado, como consecuencia de la citada intervención estatal en las elecciones.¹³

Principio constitucional de neutralidad

Se puede afirmar que la elección para gobernador de Colima de 2015 fue anulada por la trasgresión al principio constitucional de neutralidad, cuya salvaguarda y vigencia están a cargo del órgano de control constitucional, en este caso, la Sala Superior del TEPJF. Si bien es un principio constitucional innominado en el marco constitucional mexicano, su existencia

¹³ Para esa elección, como para cualquier otra, es importante el principio de nulidad, porque en 2003, también en Colima, los comicios para gobernador fueron objeto de anulación por las declaraciones recurrentes del titular en turno, la intervención del Ejecutivo estatal en determinados actos, la detención de personas, la instalación de retenes en toda la entidad, etcétera.

es universal y puede inferirse por medio de la razón jurídica (Martínez y Zúñiga 2011).

Toda vez que el parámetro de regularidad constitucional y convencional protege la equidad durante la contienda electoral, al evitar posibles violaciones del voto público, la neutralidad de las autoridades durante todo el proceso electoral se deduce como una condición *sine qua non* para su vigencia; esto es, que no exista intervención de su parte que pueda generar situaciones inequitativas, las cuales se traduzcan en mermas a la voluntad política ciudadana.

Si bien, como se advirtió, el principio de neutralidad no se encuentra explícitamente regulado en la carta magna, su existencia no está supeditada a que se encuentre contenido en algún dispositivo normativo interno, sino que puede estar reconocido en una norma o en una jurisprudencia internacional, para lo cual se tiene que realizar un diálogo comparado con aquellos órganos jurisdiccionales que lo hayan previsto por la vía interpretativa.¹⁴

Así, por medio de un diálogo jurisdiccional y comparativo, la Sala Superior en el caso en cuestión hizo referencia a la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, identificada como 2BvE 1/76, al sostener que la norma fundamental de ese país no permite que las autoridades se identifiquen públicamente con candidatos o partidos políticos en elecciones ni que existan apoyos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

De igual forma, la sentencia en cuestión estableció que las autoridades deben proteger la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públi-

¹⁴ El tema de los principios y derechos innominados ha despertado un debate de suyo interesante en el derecho constitucional contemporáneo, como expresión del pluralismo jurídico imperante. En ese sentido, se puede advertir que los derechos innominados son aquellos no reconocidos formalmente, es decir, no están positivizados; sin embargo, su valor se da por la vía judicial, ya sea por medio de la interpretación que pueda verter una jurisdicción constitucional nacional, o bien mediante la jurisdicción interamericana o internacional. Con ese asidero se materializa su existencia y fundamentabilidad (véase Miranda [224-5]).

cos y la equidad, a fin de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato, o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social y, por lo tanto, altere la igualdad de oportunidades entre los contendientes.

Las consideraciones expuestas en la referida sentencia se encuentran en plena concordancia con lo dispuesto por el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (1917b), el cual, como se señaló, establece como causa de nulidad de una elección cualquier intervención por parte del titular del Poder Ejecutivo por sí mismo o mediante la actuación de otras autoridades durante el proceso electoral, cuando ello sea determinante para el resultado de la votación.

Artículo 59. El Gobernador no puede:

[...]

V. Intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo este motivo de nulidad de la elección y causa de responsabilidad (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, artículo 59, fracción V, 1917b).

Por ende, la actuación del Ejecutivo local durante los procesos electorales debe situarse en el marco constitucional, limitándose a apoyar o coadyuvar a las autoridades locales cuando así se requiera, sin que exceda de sus atribuciones y competencias, pues, de lo contrario, se vulnerarían la vigencia y el contenido del principio de neutralidad que, de forma inherente, encuentra su asidero en el texto constitucional, al establecer el deber que tiene todo servidor público de actuar sin favorecer a ningún candidato o partido político al momento de ejercer sus funciones.

Las consideraciones expuestas en la sentencia concluyen que cuando un alto funcionario, mediante una conducta negligente, decide incidir en

la elección, pese a la existencia de un dispositivo constitucional que prohíbe tal conducta, este deberá asumir su responsabilidad.¹⁵

Lo anterior es de suma importancia, ya que, mediante su resolución, la Sala Superior resguardó el orden constitucional local, cuyo contenido expresamente prohíbe la realización de actos por parte de autoridades que tiendan a crear un estado de inequidad en la contienda y, de forma simultánea, protegió el orden constitucional federal, pues dotó de vigencia y validez el principio de neutralidad, cuya tutela es esencial para el desarrollo equitativo del proceso electoral, así como del resultado de los comicios.

¹⁵ Es por ello que en el segundo proyecto presentado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se solicitó a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales que culminara la averiguación previa 778 que tiene en contra del funcionario, la cual fue presentada el 16 de junio de 2015. No hay que dejar de señalar que se publicó y difundió en diversos medios la renuncia presentada por el secretario de Desarrollo Social el martes 27 de octubre de ese año; en el comunicado existe un párrafo que señala: “De manera contundente, deslindo al titular del poder ejecutivo estatal de cualquier expresión que yo haya vertido, y dejo además en claro que jamás existió intromisión de un servidor o de personal a mi cargo en la campaña del candidato a gobernador del Partido Revolucionario Institucional” (Redacción 2015).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también determinó que la intervención del gobierno no se limitó al caso del funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social; el otro hecho en el que un servidor público de alto nivel del gobierno de Colima indebidamente rompió el principio de neutralidad es el del procurador general de Justicia del estado. La actuación que se analiza de dicha persona es su injerencia en la equidad de la contienda y la intimidación que hizo al electorado, al señalar en una rueda de prensa que en las poblaciones de Tecomán y Villa de Álvarez habían sido detenidos tres habitantes (uno en la primera población y los otros dos en la segunda) por estar haciendo entrega de tarjetas a cambio de votar por el Partido Acción Nacional, como lo aseguró la nota publicada en el periódico *El Noticiero de Colima* el 26 de abril del mismo año. En la referida rueda de prensa, el procurador señaló que los tres individuos detenidos por esa actividad proselitista eran delincuentes electorales, calificación que hizo antes de ser declarados culpables y, con ello, se violó el principio de presunción de inocencia respecto de un programa que más tarde la Sala Superior declaró como lícito. En la misma reunión, el procurador dijo: “No podemos prometerle a un ciudadano un beneficio a cargo de su voto, eso es delito y por ello exhortamos a la ciudadanía para que no caiga en este tipo de acciones ilegales que la Procuraduría está obligada a investigar” (Solís 2015). Esa actitud del funcionario se puede considerar como intimidante para la ciudadanía.

Parámetros para prevenir el uso inadecuado de los recursos públicos durante el proceso electoral que vulneren el principio de neutralidad

El 11 de marzo de 2016, en Estrasburgo, en el marco de la 54.^a Reunión del Council of Democratic Elections y de la 106.^a Sesión Plenaria de la Comisión Venecia, se adoptó una serie de directrices encaminadas a prevenir el mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho).

Lo anterior evidencia la preocupación por parte de los países integrantes de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) de preservar la intangibilidad de la voluntad ciudadana al momento de cualquier intervención por parte del Estado que pretenda incidir o sesgar el sentido del voto.

Desafortunadamente, se ha convertido en una constante —aun en países cuyos estándares de democracia se consideran altos— que las autoridades interfieran en los procesos electorales por medio de la utilización de recursos públicos, a fin de favorecer a los candidatos y partidos, en particular, a aquellos que se encuentran en el poder.

Con motivo de los trabajos de observación realizados por los integrantes del Consejo de Europa, se identificó que durante los últimos años se han venido desarrollando prácticas contrarias a los principios democráticos que deben prevalecer para garantizar la vigencia de los derechos políticos y del voto público por parte de varios países europeos, incluso de aquellos que poseen una larga tradición democrática. Dichas prácticas se traducen en la utilización de recursos públicos de forma indebida por parte del gobierno para favorecer el triunfo de aquellos candidatos que pueden responder a determinados intereses (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 2).

Esas prácticas antidemocráticas, además de estar fuera de todo marco de legalidad, tienen una causa que las origina: la falta de reglas éticas que incidan en la actuación de los servidores públicos.

La deficiente rendición de cuentas, la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos para favorecer durante las campañas a determinados candidatos y la falta de transparencia de cómo estos se utilizan, así como el aumento de la corrupción en las prácticas gubernamentales, llevaron al establecimiento de los criterios en cuestión.

Durante los procesos electorales, los servidores públicos que tienen a su cargo el control y manejo de recursos de orden público, sean de carácter material, financiero o humano, deben mantenerse ajenos al desarrollo de las campañas, evitando proporcionar cualquier medio o permitir el acceso de los partidos a dichos recursos, y de esa forma verse beneficiados ante el electorado.

El uso inadecuado de los recursos públicos puede conllevar actos ilícitos, como ejercer presión o amenazas de parte de las autoridades sobre quienes son sus subordinados. Otra forma de ejercerlos incorrectamente es cuando los candidatos o los partidos políticos, por medio de las posiciones gubernamentales que guardan, con el fin de influir en el resultado de los comicios, buscan sacar ventaja frente al resto de los contendientes.

Las directrices establecidas por la Comisión de Venecia tienen su asidero en una serie de principios rectores, los cuales deben ser adoptados y cumplimentados por todos los países que pretendan gozar de un sistema electoral y democrático eficiente y funcional.

Contar con un sistema electoral sustentado en el Estado de derecho, en el que se reconozcan y tutelen constitucionalmente las libertades políticas y de libertad de expresión de forma amplia durante los procesos electorales, así como la imparcialidad con la que se deben conducir las autoridades encargadas de resolver los conflictos, la transparencia y la igualdad de oportunidades, es uno de los principios que tienen que imperar en la actuación de las autoridades en cuanto al manejo de los recursos. Sin embargo, para fines de este trabajo, se pretende analizar lo que implica la neutralidad como principio, toda vez que, como se advirtió en párrafos anteriores, en la sentencia del caso Colima la Sala Superior

estimó que es un principio determinante para garantizar la validez de toda elección; de ahí que sea interesante que la Comisión de Venecia haya advertido también la trascendencia de la neutralidad como eje rector en el manejo de los recursos públicos (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 6).

Entre las directrices en comento, respecto a la neutralidad se establecen los siguientes puntos a preservar en el manejo de los recursos públicos (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 7):

- 1) El marco jurídico debe garantizar la neutralidad de la administración pública, con la prohibición a los funcionarios para participar en las actividades de campaña, en su carácter de servidores públicos, apoyando a algún partido o candidato determinado. Es importante que exista una clara separación entre el aparato gubernamental y los partidos; en particular, los institutos políticos no deben entremezclarse con el Estado.
- 2) Con el fin de garantizar la neutralidad de la administración pública durante los procesos electorales y, en consecuencia, para evitar cualquier riesgo de conflicto de intereses, el marco legal debe proveer de una clara separación entre el ejercicio de cargos públicos políticamente sensibles, en particular los puestos de alta dirección, y las candidaturas. En ese sentido, dicho marco debe proveer una serie de normas adecuadas y proporcionadas. Tales reglas pueden incluir una instrucción clara acerca de cómo y cuándo es posible hacer campaña a título personal, suspensión del cargo o renuncia de ciertas autoridades que se ejecutan para las elecciones.
- 3) También implica la no participación y el pronunciamiento en ningún sentido por parte de jueces, fiscales, policías, militares y auditores durante la contienda electoral. Lo anterior se traduce en la materialización de medidas que tiendan a garantizar la neutralidad gubernamental durante todo el proceso comicial.
- 4) El marco legal debe garantizar la imparcialidad y una cobertura equilibrada de los acontecimientos relacionados con las elecciones por

parte de los medios de comunicación del Estado, así como evitar que se involucren abiertamente, o de forma discrecional, a favor o en contra de determinados contendientes durante un proceso electoral que pueda poner en riesgo la equidad.

En cuanto a las prevenciones prácticas que deben verse en los ordenamientos jurídicos respectivos, se encuentra el establecimiento de mecanismos eficaces para prohibir a los poderes públicos tomar ventaja inequitativa de sus posiciones mediante la celebración de actos públicos con fines de promoción electoral a favor de algún candidato o partido, incluidos los actos de caridad o que favorezcan o desaprobren a cualquier partido político o candidato.

En concreto, se hace referencia a los acontecimientos que implican el uso de presupuesto estatal o local y fondos específicos, así como recursos institucionales (personal, vehículos, infraestructuras, teléfonos, ordenadores, etcétera).

La ley deberá prever supuestos que refieran cuáles actividades se consideran como actos de campaña, a fin de que sea prohibida su realización a los funcionarios cuando actúen en su faceta pública. Adicionalmente, deberán elaborarse códigos de ética y de buena conducta, con el objetivo de que sean instrumentos efectivos para prevenir el mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho 2017, 8).

Finalmente, entre las directrices presupuestadas por la Comisión de Venecia se dispuso de una referencia particular acerca de la necesidad de que exista una jurisdicción, en la cual se resuelva cualquier controversia derivada de los asuntos relativos a los malos manejos de recursos públicos.

Consideraciones finales

Como se pudo advertir, durante los procesos electorales las autoridades deben tener una conducta apegada a los parámetros de constitucionalidad y legalidad, que genere y garantice una verdadera equidad en la contienda. De ahí que sea necesario que todo acto gubernamental que pueda poner en riesgo la validez del resultado electoral sea contenido y, así, evitar consecuencias negativas en la vigencia del orden democrático.

De ahí la importancia y responsabilidad del órgano de control jurisdiccional constitucional, pues tiene a su cargo la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos, protegiendo y haciendo valer su voto, al eliminar cualquier acto que tienda a sesgar la eficacia y el sentido real de este.

Por ello, cuando un principio tan importante como la neutralidad se pone en riesgo por medio de actos gubernamentales encaminados a favorecer a un candidato o partido político determinado, se justifica plenamente la intervención del TEPJF para restaurar el orden vulnerado y dotar de nueva cuenta de elementos que permitan una contienda equitativa.

Cuando los actos de autoridad que han quebrantado el principio de neutralidad resultan de tal gravedad y magnitud, y el proceso electoral se encuentra plagado de elementos de invalidez, no existe posibilidad de restaurar y preservar su validez, por lo que solo queda la opción de anular la elección y, de esta manera, salvaguardar el orden constitucional y los principios rectores del sistema democrático.

La importancia del principio de neutralidad es tal que, en la medida en que este sea cumplido y salvaguardado integralmente, se podrá aspirar a contar con resultados electorales y válidos, ya que estarán en armonía con el parámetro de regularidad constitucional.

Si bien el principio en cuestión, como se ha señalado, no se encuentra positivizado en el marco constitucional mexicano, aunque a partir del caso en cita, por la vía de interpretación judicial fue reconocido, su vigencia es determinante, ya que de su correcta aplicación y defensa dependerá, en buena medida, la validez constitucional de cualquier elección.

Fuentes consultadas

- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). 2017. Joint guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes. Disponible en www.venice.coe.int (consultada el 5 de abril de 2019).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. 1917a. Colima: LVIII Legislatura. H. Congreso del Estado de Colima. [Disponible en http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion (consultada el 10 de septiembre de 2017)].
- . 1917b. Disponible en http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_04nov2015v.pdf (consultada el 22 de septiembre de 2017).
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2014a. Decreto por el cual se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 23 de mayo.
- . 2014b. Decreto por el cual se expide la Ley General de Partidos. 23 de mayo.
- . 2014c. Decreto por el cual se expide Ley General en materia de delitos electorales. 23 de mayo.
- . 2014d. Reforma, adición, y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral. 10 de febrero.
- González Oropeza, Manuel. S. f. *Nulidad de la elección para gobernador en el estado de Colima en 2015: cuando las pruebas supervenientes cambian el sentido de un proyecto de resolución en materia electoral*. [En prensa].
- Martínez, Ignacio y Francisco Zúñiga Urbina. 2011. “El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del tribunal español”. *Revista Estudios constitucionales* 1 (enero-junio): 361-84. [Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002011000100007 (consultada el 11 de septiembre de 2017)].

- Miranda Bonilla, Haideer. 2019. “Los derechos innominados en la jurisprudencia de la Sala Constitucional”. *Revista Judicial* 27 (diciembre): 224-5.
- Redacción. 2015. “Rigoberto Salazar Velasco renuncia tras tirar elección en Colima”. *El Semanario*, 27 de octubre, sección Portada. [Disponible en <http://elsemanario.com/125096/rigoberto-salazar-velasco-renuncia-tras-tirar-eleccion-en-colima/> (consultada el 3 de noviembre de 2017)].
- Salazar Abaroa, Enrique A. y Manuel González Oropeza. 2000. *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima*. México: H. Congreso del Estado de Colima/Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas.
- Sentencia SUP-JRC-678/2015. Actores: Partido Acción Nacional y Jorge Luis Preciado Rodríguez. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SUP-JRC-00678-2015> (consultada el 5 de septiembre de 2017).
- Solis Espinosa, Mario Alberto. 2015. *El Noticiero de Colima*, 26 de abril, sección Primera plana.
- Tribunal Constitucional Federal de Alemania. 1977. Sentencia 2BvE 1/76. Sentencia del 2 de marzo. Disponible en <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=2%20BVE%201/76>.