Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx www.bibliojuridica.org

Apertura de paquetes electorales en el estado de Puebla

Opening Ballot Boxes in Puebla State

Reynaldo Lazcano Fernández*

Resumen

Procederá la apertura de paquetes electorales cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato ganador de la elección y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, en consecuencia, el Consejo respectivo deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de los paquetes electorales de las casillas.

De conformidad con el artículo 370 bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, procederá el "incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo" en las elecciones de que conozca el Tribunal, cuando el nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente.

Palabras clave: apertura de paquetes electorales, recuento de votos, estado de Puebla.

Abstract

Opening electoral packages shall proceed where there is evidence that the difference between the winning candidate in the election and that who obtained the second place is equal to or less than one percentage point.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, hasta el 31 de noviembre de 2010.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Therefore, the corresponding Council should do the recount on all the electoral packages.

According to article 370th bis of the Code of Electoral Institutions of Puebla State, "incident on the claim for new scrutiny and computation" shall proceed in the elections acknowledged by the Court, when the new scrutiny and computation requested has not been fulfilled, without justification, in the corresponding computing session.

KEYWORDS: open to electoral packages, recount of votes, Puebla State.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Antecedentes

Como es de todos conocido, en el proceso electoral federal 2005-2006 se eligieron los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, tras lo cual la "Coalición por el Bien de Todos", integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Convergencia, interpuso ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) diversos juicios de inconformidad en contra de los resultados consignados en las actas de los cómputos distritales de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La mencionada coalición exigió el recuento del voto (el muy comentado voto por voto, casilla por casilla), invocando la falta de certeza debido a errores evidentes en los resultados de las actas de cómputo distrital.

La Sala Superior, el 31 de julio de 2006, dictó un acuerdo en el cual declaró improcedente la acumulación total de los juicios de inconformidad promovidos por la Coalición por el Bien de Todos, y determinó que procedía la acumulación sólo de la pretensión consistente en la realización de nuevo escrutinio y cómputo de la votación total recibida en las casillas instaladas para la elección de Presidente de la República en los 300 distritos electorales. Por ello se ordenó abrir un incidente para resolver, como cuestión de previo y especial pronunciamiento, la pretensión acumulada.[1]

En sesión pública del 5 de agosto de 2006 se pronunciaron 175 resoluciones interlocutorias para resolver los incidentes de previo y especial pronunciamiento, relacionados con la pretensión antes mencionada (TEPJF 2006); cabe hacer mención que dentro del expediente SUP-JIN-212/2006, en una de las sentencias interlocutorias, la Sala determinó la improcedencia del recuento de la votación recibida en la totalidad de las casillas instaladas para la elección presidencial en los 300 distritos elec-

[1] La mención del acuerdo en comento se encuentra en el Resultando Tercero del Expediente SUP-JIN-212/2006 y otros. Incidente I, sobre la petición de realizar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en la elección presidencial.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

torales. De modo que sólo se ordenó la realización de nuevo escrutinio y cómputo en más de 11,000 casillas.

Para la realización de los nuevos escrutinios y cómputos de casilla se solicitó el auxilio de magistrados de circuito y jueces de distrito, quienes en un plazo de cinco días naturales realizaron los mencionados recuentos. El 28 de agosto de 2006, en sesión pública, se resolvieron los 375 juicios de inconformidad promovidos contra la elección presidencial. Finalmente, el 5 de septiembre de ese mismo año, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF aprobaron el dictamen relativo al cómputo final, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo, y al día siguiente se realizó la ceremonia solemne para entregar la constancia de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos al licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

Marco teórico-conceptual

Resulta necesario precisar el significado de los términos y vocablos que se emplearán en este artículo, los cuales permitirán garantizar la comprensión del mismo.

Se entiende por:

PAQUETES ELECTORALES

Se conforman de la siguiente manera:

Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con la documentación siguiente:

a) Un ejemplar del acta de la jornada electoral;

b) Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo y

c) Los escritos de protesta que se hubieren recibido.

En sobres por separado, se anexarán las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección.

En otro sobre se remitirá la lista nominal de electores.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Con todo lo anterior se conforman los Paquetes Electorales, cuya envoltura será firmada por los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo (Cofipe, artículo 281).

ESCRUTINIO

Examen y averiguación exacta y diligente que se hace de una cosa para formar juicio de ella. Reconocimiento y cómputo de los votos en las elecciones o en otro acto análogo (RAE 1992, 880).

CÓMPUTO

Es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

1.- El número de electores que votó en la casilla.
2.- El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos.
3.- El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla.
Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político o coalición.
4.- El número de boletas sobrantes de cada elección.
Se entiende por boletas sobrantes aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas por los electores (Dosamantes 2000, 131).

RECUENTO

Acción y efecto de volver a contar una cosa. En algunas partes, asiento de las cosas que pertenecen a uno, inventario. Comprobación del número de personas, cosas, etc., que forman un conjunto (RAE 1992, 1745).

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

APERTURA

Acción de abrir. Tendencia o posición favorable, en lo político, ideológico, etc., a actuar conforme a criterios menos cerrados o intransigentes y a colaborar con quienes los propugnan (RAE 1992, 167).

Marco normativo

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal libre, secreto y directo a que tienen derecho los ciudadanos mexicanos de acuerdo con el artículo 35, fracción I, de la misma Constitución.

El artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la propia Ley fundamental, establece que la Sala Superior del Tribunal Electoral realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma.

También, como garantía de la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, la Carta Magna establece el principio de certeza como rector de la función estatal de la organización de las elecciones.

En ese sentido, y de acuerdo con el principio en mención, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establece un procedimiento compuesto por varias etapas sucesivas, con la previsión de diversos controles que aseguren lo mejor posible la certeza en los resultados de las elecciones: se trata del escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas, establecido en los artículos 273 al 283 del mencionado ordenamiento.

Ahora bien, el mismo principio de certeza que rige durante la jornada electoral en el procedimiento de escrutinio y cómputo de los votos emitidos en las casillas continúa vigente durante el cómputo que cada consejo

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

distrital electoral hace de la votación que se reporta en las actas levantadas en tales casillas.

Al respecto, los artículos 294 al 303 del Cofipe prevé una serie de pasos a seguir, los cuales funcionan nuevamente como instrumentos de control que permiten evitar, en la mayor medida posible, que la certeza en el resultado de la votación emitida en casilla se vea afectada.

Desarrollo

El Congreso de la Unión a finales de 2007 aprobó las reformas electoral constitucional y legal, mismas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008, respectivamente, constituyendo esta reforma, desde mi punto de vista, una de las revisiones más extensas realizadas a la legislación electoral en México.

Con el fin de garantizar la veracidad de los resultados electorales, el nuevo Cofipe, que entró en vigor el 15 de enero de 2008, establece que el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando la diferencia sea igual o menor a un punto porcentual (1%) entre los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares en la votación, el representante del partido que postuló al candidato que ocupe el segundo lugar lo solicite de manera expresa al inicio de la sesión de cómputo. Para que esto suceda se considera suficiente la presentación, ante el Consejo Distrital correspondiente, de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

En virtud de la reforma constitucional y legal federal antes señaladas, en Puebla se adecuó la legislación electoral a la reforma constitucional y legal federal antes señalada, y éste el punto que me interesa destacar en el presente trabajo sobre el recuento de votos y la apertura de paquetes electorales.

Así tenemos que el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (COIPEP), con las nuevas reformas, establece el siguien-

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

te procedimiento para que pueda darse la apertura de los paquetes electorales, a saber:

> Artículo 312 …
>
> ….
>
> IV. Si los resultados de las actas no coinciden, si no se puede ejecutar el procedimiento previsto en las fracciones II y III de este artículo, existan errores o alteraciones evidentes en las actas o en las copias de las actas que obran en poder de los partidos políticos, o presenten muestras de alteración, se procederá a abrir el sobre en que se contengan las boletas electorales para su cómputo, levantándose un acta individual de escrutinio y cómputo de la casilla. Los resultados se asentarán en la forma establecida para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente. De igual manera, se harán constar las objeciones que hubieren manifestado cualquiera de los representantes de los partidos políticos, quedando a salvo sus derechos para impugnar el cómputo;
>
> V. El Consejo Municipal deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de votación recibida en casilla en los supuestos siguientes:
>
> a) Ante alguna de las causas previstas en la Fracción IV anterior;
>
> b) Cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia de votos entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares; y
>
> c) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.
>
> VI. A continuación se abrirán, si los hay, los Paquetes Electorales con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada;
>
> VII. Durante la apertura de paquetes electorales conforme a lo señalado en los incisos anteriores, el Presidente o el Secretario del Consejo Municipal extraerá los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes y la demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral. De la documentación así obtenida, se dará cuenta al Consejo Municipal, debiendo ordenarse conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedarán bajo resguardo del Presidente del Consejo para atender los requerimientos que llegare a presentar el Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto;

VIII. La suma de los resultados de las operaciones indicadas en las fracciones anteriores, constituirá el cómputo municipal;

IX. El órgano electoral verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y que los candidatos de la planilla que hayan obtenido la mayoría de los votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos por la Constitución Local y este Código;

X. Se harán constar en el acta circunstanciada los resultados del cómputo municipal y los incidentes;

XI. El Consejo Municipal formulará la declaratoria de validez de la elección y de elegibilidad en la plantilla que haya obtenido el mayor número de votos y expedirá la constancia de mayoría;

XII. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el municipio y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Municipal deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de los paquetes electorales de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el municipio;

XIII. Si a la conclusión del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Municipal deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento;

XIV. Conforme a lo establecido en las dos fracciones inmediatas anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Municipal dispondrá lo necesario para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. Para tales efectos, el Presidente del Consejo Municipal dará aviso inmediato al Consejo General del Instituto: ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los Consejeros Electorales y los representantes de los partidos. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente;

XV. Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizará para la elección de que se trate;

XVI. Se levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato;

XVII. El Consejo Municipal realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate;

XVIII. Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejeros Municipales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad de votación recibida en casilla ante el Tribunal; y

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

> XIX. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dichos procedimientos en los Consejos Municipales.

Por cuanto hace al cómputo de gobernador y diputados por el principio de mayoría relativa, el procedimiento se sujeta a lo antes señalado.

Para el caso de diputados por el principio de representación proporcional, se extraerán de los paquetes electorales de las casillas especiales los expedientes de casilla, asentándose los resultados en el acta correspondiente; el Consejo Distrital hará constar en el acta circunstanciada los resultados del cómputo distrital y los incidentes, si los hubo, de conformidad con el artículo 314 fracción III del COIPEP.

Ahora bien, el artículo 370 bis del COIPEP establece la procedencia del incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones de que conozca el Tribunal, que procederá cuando el nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente en los términos de lo dispuesto por el artículo 312 fracción XII y demás correlativos del COIPEP.

El Tribunal deberá establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos sin necesidad de recontar los votos.

No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

Ante la petición formulada al Órgano Jurisdiccional, a efecto de que proceda a ordenar la diligencia de apertura de paquetes electorales al sustanciarse un medio de impugnación, resulta evidente que sólo cuando se reúnan las condiciones antes señaladas podrá acordarse afirmativamente tal solicitud, a efecto de preservar la seguridad jurídica también distintiva de la justicia electoral, y proceder a desahogar la diligencia señalada observando todas las formalidades que el caso amerita.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El procedimiento antes mencionado constituye la manera señalada por la ley para la apertura de los paquetes electorales en una elección. Sin embargo, aun cuando la reforma es reciente y considera este procedimiento como una novedad en la legislación electoral estatal en el estado de Puebla, se cuenta con antecedentes respecto a la apertura de paquetes electorales. Tal es el caso del expediente TEEP-I-119/2004 y sus acumulados TEEP-I-122/2004, TEEP-I-123/2004. De esta forma, el 30 de enero de 2005 se practicó la diligencia pública en la que se llevó a cabo la apertura de paquetes electorales, respecto de 15 casillas correspondientes a la elección para renovar a los integrantes del ayuntamiento del municipio de Zihuateutla, Puebla, de conformidad con el artículo 3 fracción IV de la Constitución Política del estado de Puebla, los artículos 325 y 341 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, así como con los artículos 17 fracciones V, XXIV, XXX, 160, 167 y 178 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, vigentes en ese momento.

Si bien esta diligencia se llevó a cabo con antelación a la actual reforma local, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, como organismo de control constitucional encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, realizó la diligencia de apertura de paquetes electorales con la finalidad de hacer cumplir los principios rectores de todo proceso electoral y las funciones encomendadas al mismo órgano.

Conclusiones

Sin duda alguna, la elección presidencial de 2006, quizá la más competida de la historia moderna de México, puso a prueba el marco electoral vigente, razón por la cual los recuentos ordenados por la Sala Superior del TEPJF fueron el efecto de la aplicación de la ley, ya que la finalidad del procedimiento de la apertura de paquetes electorales o recuento de votos, obedeció básicamente a generar certeza para los ciudadanos sobre los resultados de los comicios presidenciales.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

No hay que perder de vista que para que se pueda dar la apertura de paquetes electorales o recuento de votos en un organismo jurisdiccional, es necesario que se acredite de manera fehaciente alguno de los supuestos previstos en la ley, y que éste se lleve a cabo en ejercicio de la potestad jurisdiccional, ya que el objeto de toda diligencia de apertura de paquetes electorales por los órganos jurisdiccionales se encuentra circunscrito por la causa de nulidad de votación invocada por el partido político inconforme, en razón de que el principio de congruencia externa inherente a toda sentencia impide que la autoridad que practique la diligencia se aparte de la *litis* planteada.

El Tribunal Electoral del Estado de Puebla aplica, invariablemente, mecanismos para resolver con justicia la problemática presente de nuestra realidad sociopolítica, pero con sustento en la ley positiva.

Para finalizar, me refreriré a algunas ventajas y desventajas, desde mi punto de vista, que conlleva una apertura de paquetes electorales.

Por cuanto hace a las ventajas, tenemos:

1.- Se tiene certeza sobre la totalidad de los votos emitidos y el sentido de ellos adquiere relevancia en las elecciones democráticas para determinar al candidato electo, para que la sociedad y los partidos políticos tengan la certidumbre de que el cómputo de los votos se llevó a cabo de una manera adecuada.
2.- Se hacen prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica, siendo éstos el rector del sistema de justicia electoral, ya que se prevé como una atribución del Órgano Jurisdiccional el ordenar la realización de alguna diligencia judicial, como lo es precisamente la apertura de los paquetes electorales.
3.- En la medida que se dé la apertura de los paquetes, se evitarán la incertidumbre y la inseguridad jurídica, preservando el valor jurídicamente tutelado, que es justo la voluntad del electorado.
4.- Mediante el recuento de votos se está en la posibilidad de reparar violaciones sobre la efectividad del voto.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

5.- No procederá cuando del análisis del propio medio de impugnación se infiera que las pretensiones del actor o las irregularidades esgrimidas no son susceptibles de aclararse mediante el incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo.

Como desventaja se puede observar que una apertura de paquetes electorales o recuento de votos siempre va a representar un desgaste humano y económico, no sólo para un organismo jurisdiccional, sino para la propia sociedad civil.

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Fuentes consultadas

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación.

COIPEP. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. 2007. México: Instituto Electoral del Estado de Puebla.

CPEP. Constitución Política del Estado de Puebla. 2007. México: Instituto Electoral del estado de Puebla.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. México: Porrúa.

Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. 2000. *Diccionario de Derecho Electoral.* México: Porrúa.

Expediente SUP-JIN-212/2006 Y OTROS. INCIDENTE 1, SOBRE LA PETICIÓN DE REALIZAR UN NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA VOTACIÓN TOTAL RECIBIDA EN LA ELECCION PRESIDENCIAL.

Expediente TEEP-I-119/2004 y sus acumulados TEEP-I-122/2004, TEEP-I-123/2004. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Partido Accción Nacional y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo Municipal Electoral del Municipio de Zihuateutla, Xicotepec, Puebla.

Real Academia Española. 1992. *Diccionario de la Lengua Española.* 21ª. ed. Madrid.

Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. http://www.teep.org.mx/documentos.html?func=select&id=51 (consultada el 2 de febrero de 2010).

TEPJF. Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación. Informe Anual 2006-2007. http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/informe_07.pdf (consultada el 2 de agosto de 2010).

DR © 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación