

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**Construcción de causales extralegales: la nulidad
de elecciones en la interpretación del TEPJF**

Tesina que para obtener el título de
Licenciada en Derecho

presenta

Tania Tlacaoelt Ramírez Hernández

Director: Dr. José Antonio Caballero Juárez

México, D.F., septiembre 2013

Agradecimientos

Este texto representa la conclusión de una etapa muy importante de lo que yo llamo “la vida que no imaginé”. Por ello, considero necesario hacer un alto para agradecer a quienes estuvieron conmigo en alguna parte o la totalidad del camino. Esto no sería lo que es, sin su presencia.

A mi hermana, mujer de letras y ciencia, mi persona favorita en todo el mundo y principal motivación. A mi mamá, por fundar una nueva era y ser capaz de reconstruir el mundo después de *ese julio de hace siete años*. A mi papá, *luz alumbrando la ruta del alma*, quien seguro estaría gratamente sorprendido por esto.

A quienes creyeron que esta locura era posible, por impulsarme a subir a este barco y no abandonarlo. Elizabeth, Helen, Yhibranth, Eder, Abraham: son entrañables. A Alfredo y Paty, que son familia sin serlo.

Gracias al CIDE, por tantas cosas. Primero, por acogerme, desafiarme todos los días, hacerme rebasar mis propios límites y ayudarme a descubrir aspectos de mí misma que no conocía. En fin, por ser el lugar perfecto para vivir mi neurosis.

Segundo, por ofrecerme clases maravillosas y apasionantes con grandes profesores. Por colocarme en un salón de clases al lado de personas que me inspiraron intelectualmente todos los días y de las cuales aprendí tanto. Por revelarme debates hasta entonces desconocidos, presentarme otras visiones del mundo, introducirme en ciertas causas y hacer que me apropiara de ellas. Por arraigar en mí una nueva vocación.

Tercero, por las grandes amistades que ahí nacieron. Por hacerme coincidir con Amalia (con quien comparto una vida paralela); Claudia (cuyo destino está, felizmente, unido al mío) y Jaqui, por enseñarme que es posible construir hogares aún fuera de casa; Cris (por abonar a la mutua sobrevivencia); Majo, Jule, Chema, Gaby... gracias por el aprendizaje y lecciones de vida de todas(os).

Mi gratitud, también, para el Dr. Alejandro Madrazo, quien colocó ante mí una nueva dimensión llena de preguntas que jamás pensé encontrar en el mundo jurídico. Por la oportunidad desde los primeros semestres, por el afecto y por sembrar tantas inquietudes académicas...gracias, por todo.

En la etapa de elaboración de estas páginas, agradezco, en lo particular, a José Pablo Abreu, por su valiosa, y siempre amable, ayuda. A mi querida Adriana Labardini, por todo el aprendizaje y su cálido apoyo en esta causa. A Sicabí, mi *partner*, por los valiosos comentarios, por ser mi lector no oficial, mi cuarto sinodal y compañero de interminables charlas y numerosas utopías.

Este trabajo tampoco habría sido posible sin la relación entre derecho-poder y sin las coyunturas electorales de este país.

Finalmente, para el Dr. José Antonio Caballero, todo mi agradecimiento y profunda admiración. No hay palabras para reconocer su tiempo y paciencia. Su acompañamiento y asesoría en este trabajo, así como a lo largo de toda la carrera, fueron tan indispensables como invaluable. Sin él, no habría comprendido que el Derecho es un lenguaje fascinante. Un lenguaje que quiero hablar y traducir.

Gracias a la vida que me ha dado tanto...

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Evolución del sistema de nulidades electorales y la construcción de la causa abstracta.	5
1.1 El sistema de nulidades electorales	5
1.1.1 El contencioso electoral y la calificación de comicios	
1.1.2 La teoría de las nulidades en el sistema electoral mexicano	
1.1.3 Clasificación de las nulidades electorales	
1.1.4 Medios de impugnación	
1.2 Reforma electoral de 1996	23
1.3 Caso Tabasco: surgimiento de la causa abstracta de nulidad de elección	26
Capítulo 2. La reforma electoral de 2007 y las causales legales	37
2.1 Elección presidencial 2006	37
2.2 Reforma electoral 2007-2008	55
2.3 El Tribunal Electoral después de la reforma de 2007	64
2.3.1 Inaplicación de la causa abstracta de nulidad	
2.3.2 Caso Yurécuaro: nulidad de elección por propaganda religiosa	
Capítulo 3. La invalidez por violación de principios constitucionales	78
3.1 Caso Acapulco: construcción	78
3.2 Caso Morelia: aplicación	85
3.3 Invalidez por violación de principios constitucionales	98
3.4 Elección presidencial 2012	115
Conclusiones	126
Bibliografía	134

A Angie y Alejandra.

A la casa femenina.

Introducción

La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral [...]

José Ortega y Gasset, *La rebelión de la masas*

En los últimos años, las disputas electorales se han “judicializado”. Esto es, los conflictos político-electorales, que antes se resolvían en otros espacios públicos, fueron canalizados a instancias judiciales para su resolución. La calificación de elecciones no es la excepción, actualmente la validez de numerosos comicios electorales se define mediante un proceso jurisdiccional. Entre 1996 y mayo de 2013, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF o TE) ha declarado o confirmado la nulidad de 48 elecciones.¹ Además, de tres elecciones presidenciales que ha calificado (2000, 2006 y 2012), las últimas dos han sido impugnadas buscando su nulidad.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 implicó cambios en diversos temas, entre ellos, la nulidad de elecciones. El nuevo texto de la fracción II del párrafo IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente que el Tribunal únicamente puede emitir la declaratoria de nulidad de una elección por las causales específicas que estén contenidas en leyes secundarias.

En el presente trabajo pretendo responder por qué se introdujo esa restricción al artículo 99 constitucional en 2007 y cómo el TE enfrentó dicho cambio. Sostengo que el

¹ 38 de Ayuntamiento; 2 de Gobernador; 2 de Diputados Federales; 1 de Diputados locales; 1 de Agentes Municipales, 1 de agentes y subagentes; 1 de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos y 1 de Coordinador Territorial. Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

legislador estableció el estándar de anular elecciones sólo por causales específicas con la finalidad de dificultar lo más posible que se declare la nulidad de las mismas y brindar mayor certeza jurídica. En respuesta a la reforma, el TE se distanció de la llamada causa abstracta de nulidad, pero transitó hacia la construcción de una nueva causal extralegal: la invalidez de elección por violación a principios constitucionales. Ello apunta a que el Tribunal se resistió a aceptar dicha restricción e intentó conservar un margen de actuación que sólo le daba la argumentación basada en pautas abiertas como lo son los principios constitucionales.

A partir de la reforma, el debate acerca de si el Tribunal puede o no declarar la invalidez de una elección con base en la conculcación de algún principio, aún cuando no se actualice ninguna de las causales de nulidad establecidas en la legislación secundaria, ha tomado importancia. Al respecto, no existe unanimidad entre los y las magistradas de las distintas Salas, ni tampoco en la academia, pero es posible identificar dos posturas encontradas.

Por un lado, se argumenta que el nuevo texto del artículo 99 constitucional es claro al requerir de manera expresa que, necesariamente, las causales de nulidad estén establecidas en legislación secundaria. La voluntad del legislador con la reforma de 2007, fue dar certeza a los procesos electorales, por esta razón, limitó al Tribunal a la posibilidad de anular una elección solamente en el caso de que se actualice alguna de las causales específicas. Según esta postura, ya no es posible que el TE aplique la causa abstracta de nulidad ni ninguna otra que no esté expresamente contenida en ley.

Por otro, se plantea que a pesar de la reforma a dicho artículo y de que con ello hubiere quedado derogada la causa abstracta, prevalece la posibilidad de que el Tribunal declare la nulidad por violación a principios constitucionales. El principal argumento es que

la reforma consolida al TE como un tribunal constitucional y no sólo de legalidad. Esta postura es la que ha asumido el propio Tribunal en varias resoluciones.² De hecho, la Sala Regional de Toluca anuló la elección municipal de Morelia en 2011 bajo dicha causal. En consecuencia, después de la Reforma es posible distinguir dos vías por medio de las cuales el Tribunal puede dejar sin efectos una elección: la nulidad por la actualización de alguna de las causales expresas (específicas o genérica) y la nulidad por una causal extralegal (la invalidez por violación de principios constitucionales).

Para entender la reacción del Tribunal ante la reforma de 2007, se hará un recorrido por la evolución en la interpretación y argumentación del TEPJF en el tema de nulidad de elecciones desde 1996, fecha en que se incorporó al poder judicial, hasta la actualidad. Se revisarán los cambios legislativos, así como las sentencias más importantes para el desarrollo del tema, aunque correspondan a distintos tipos de elecciones.

En el primer capítulo se hará una breve introducción acerca de la teoría de las nulidades en el sistema electoral mexicano. Enseguida, se hablará de las consecuencias que tuvo la reforma electoral de 1996 en el tema de las nulidades. La *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicada en aquel año, contempló causales específicas de nulidad de la votación recibida en casilla, causales de nulidad para diputados y senadores de mayoría relativa, y una causal genérica solamente para la nulidad de la elección de diputados y senadores. Posteriormente, se hablará del caso Tabasco (SUP-JRC-487/2000) que dio origen a la denominada causa abstracta de nulidad.

En el segundo capítulo se revisará cómo se dio la introducción de la disposición según la cual el TE sólo puede declarar la nulidad de elecciones con base en causales específicas. Para comenzar, se abordará la impugnación de la elección presidencial de 2006

² Casos Yurécuaro, Acapulco y Morelia.

(SUP-JIN 212/2006), como antecedente directo de la reforma del año siguiente. Enseguida, se analizará la reforma electoral de 2007-2008. Posteriormente, la actuación del Tribunal Electoral en los fallos inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la reforma. Para ello, se examinarán las sentencias en las cuales enfatizó que la causa abstracta de nulidad dejaba de tener aplicación. Después, se hará una revisión del caso de las elecciones de Yurécuaro, Michoacán (SUP-JRC-604/2007), las cuales fueron anuladas porque se consideró que se había violado un principio constitucional.

El tercer capítulo se dedicará a la invalidez por violación a principios constitucionales. Primero, se revisará el caso de las elecciones municipales de Acapulco (SUP-JRC-165/2008), donde el TE construyó la argumentación de la invalidez de elección por violación a principios constitucionales. En segundo lugar, el caso Morelia (ST-JRC-117/2011), en el cual el Tribunal decidió anular la elección con base en la violación a principios constitucionales. Posteriormente, se presentarán las posturas que existen en el debate académico respecto a si el Tribunal Electoral puede invalidar una elección invocando la nulidad por violación a principios constitucionales. Finalmente, se analizará el expediente de la elección presidencial de 2012 (SUP-JIN-359/2012), en el cual la parte que impugnó la elección invocó la misma causal. Los casos revisados en este último capítulo permitirán observar qué preguntas han surgido junto con la invalidez de elección por conculcación a principios constitucionales.

Capítulo 1

Evolución del sistema de nulidades electorales y la construcción de la causa abstracta.

1.1 El sistema de nulidades electorales

1.1.1 El contencioso electoral y la calificación de comicios

El desarrollo del contencioso electoral en México es relativamente reciente, data de los últimos años del siglo XX. Durante mucho tiempo el sistema de calificación de elecciones que imperó en nuestro país fue el de autocalificación mediante los colegios electorales de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Según Santiago Nieto, por calificación de elecciones se entiende un “conjunto de actos que tienen la finalidad de constatar la legalidad del ejercicio comicial y de las propias candidaturas, con independencia de la naturaleza de la autoridad u órgano facultado para llevar a cabo tales funciones, por lo que es válido concluir que esta calificación la pueden realizar indistintamente órganos de naturaleza política, administrativa y/o jurisdiccional, de acuerdo con las características, evolución y circunstancias que imperen en una época y lugar determinados”.³ Así, atendiendo a las características del órgano que califica, esto es, que determina la validez de una elección, es posible distinguir varios sistemas de calificación de comicios.

El primero de ellos es el sistema de calificación política, Nieto también le llama “verificación de poderes” porque la “atribución de revisar y determinar sobre la validez o

³Santiago Nieto Castillo & Rodolfo Terrazas Salgado, “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, ed. Lorenzo Córdova Vianello & Pedro Salazar Ugarte (México: TEPJF, 2008), 666.

nulidad de una elección popular está confiada a las personas que han resultado electas”.⁴ Siguiendo la clasificación de este autor, dentro de la calificación política es posible distinguir el esquema de autocalificación y el de heterocalificación.

Por un lado, cuando los integrantes del Poder Legislativo califican si los comicios de los cuales resultaron electos son válidos, estamos frente a un sistema de autocalificación. En nuestro país, desde la publicación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) en 1917, se planteaba un esquema de autocalificación de los órganos legislativos. El artículo 60 decía: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiera sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”.⁵ Los Colegios Electorales de cada Cámara conservaron hasta 1993 la facultad de calificar definitiva e inatacablemente la elección de sus miembros. Lo único que varió a lo largo de los años fue el número de integrantes que los conformaban.

En el siglo XIX, la discusión Vallarta - Iglesias acerca del amparo electoral, puso a debate la posibilidad de que los órganos judiciales pudieran resolver asuntos de materia electoral. Iglesias sostenía que la Suprema Corte debía ser competente para conocer cualquier acto de autoridad que violara derechos individuales y que la soberanía de cualquier autoridad era menos importante que la protección de derechos. Desde su perspectiva, la Corte podía analizar problemas electorales, pues la competencia de una autoridad estaba directamente relacionada con su legitimidad. En cambio, para Vallarta, la facultad de analizar legitimidad de funcionarios no le estaba concedida expresamente a la Suprema Corte. Además, que este órgano analizara cuestiones políticas a través del juicio de amparo, desnaturalizaría y politizaría a la institución y a todo el poder judicial.

⁴ Nieto & Terrazas, *La impugnación y calificación*, 667.

⁵ Texto original de la Constitución disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

Finalmente, imperó la postura de Vallarta acerca de que el poder judicial no debía intervenir en conflictos electorales.⁶

Así, la calificación de elecciones también fue ajena al poder judicial. El sistema que prevaleció en México durante ese siglo y prácticamente todo el siguiente, fue el de autocalificación o calificación política. Así lo expresa Gabriel Gallo: “al languidecer la judicialización de la política, florece la solución política de los conflictos electorales a través de la reunión en Colegio Electoral de todos los presuntos Diputados que se les hubiera extendido constancia de mayoría o en número de cien según la época de que estemos hablando”.⁷

Por otro lado, la heterocalificación se refiere al sistema en el cual la calificación de la elección de uno de los poderes, está en manos de un órgano legislativo. Tal como lo estableció el artículo 74 de la CPEUM en 1917 al otorgarle a la Cámara de Diputados ciertas atribuciones legales respecto a la elección presidencial: “Artículo. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República”.⁸ Así, hasta 1996, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados calificó definitiva e inatacablemente la elección del Ejecutivo.

⁶ Para ahondar en el tema, ver: Javier Moctezuma, *José María Iglesias y la justicia electoral*. (México: UNAM, 1994)

⁷ Gabriel Gallo Álvarez, *La judicialización de la política*. Disponible en: <http://debate.iteso.mx/numero%2017/Articulos/Judicializaci%C3%B3n.htm>

⁸ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf El texto de dicho inciso fue modificado en varias ocasiones (1971, 1974). Pero fue hasta 1996 que la facultad cambió drásticamente: artículo 74... “I. Expedir el Banco Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación”. Texto disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

El segundo sistema es la calificación jurisdiccional o contencioso electoral jurisdiccional.⁹ Santiago Nieto lo define como “la facultad de revisar y determinar sobre la nulidad o validez de una elección, está confiada a un órgano jurisdiccional ordinario o especializado ante el cual se ventila un proceso contradictorio que culmina con una resolución definitiva”.¹⁰ En el caso mexicano, como producto de la reforma electoral de 1996, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose en máxima autoridad en la materia y se le otorgó dicha facultad.

El tercer sistema es la calificación electoral administrativa o sistema mixto. Se le conoce así porque “los recursos administrativos se interponen, sustancian y resuelven ante los propios órganos electorales encargados de organizar las elecciones, o porque combinan de manera sucesiva impugnaciones ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos”.¹¹ Este sistema comenzó a funcionar en México a partir de 1993. En ese año se reformaron varios artículos de la CPEUM. Entre ellos el 60, que estableció que el Instituto Federal Electoral (IFE) declarararía la validez de las elecciones de diputados y senadores. La declaración podía ser impugnada ante el entonces Tribunal Federal Electoral quien resolvería de manera definitiva e inatacable. Sin embargo, la calificación de la elección presidencial seguía siendo facultad del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Fue con la reforma de 1996, como se verá más adelante, que se abandonó la heterocalificación en la elección presidencial. Desde entonces, conforme al artículo 74, la Cámara de Diputados sólo tiene la facultad de expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaratoria de Presidente Electo. Y la calificación de dicha elección está a cargo

⁹ En estricto sentido, el sistema contencioso jurisdiccional comienza con la reforma electoral de 2007-2008, en donde, previo a la calificación presidencial, se resuelve un proceso adversarial a través del sistema de medios de impugnación. Sin embargo, en este texto, el Magistrado Santiago Nieto, utiliza los términos calificación jurisdiccional y contencioso jurisdiccional indistintamente.

¹⁰ Nieto & Terrazas, *La impugnación y calificación*, 670.

¹¹ Nieto & Terrazas, *La impugnación y calificación*, 671.

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación (TE o TEPJF). Así, desde 1996, “se consolida un sistema de calificación o contencioso de carácter mixto, en el cual tratándose de la elección de diputados federales y de senadores corresponde a la autoridad electoral administrativa (Instituto Federal Electoral), la atribución de realizar el cómputo final de los comicios, la declaración de validez de los mismos y el otorgamiento de las constancias de mayoría o de asignación respectivas (...) pudiendo darse una fase de calificación o contencioso jurisdiccional”, que resolverán las Salas Regionales o la Sala Superior del TEPJF.

En general, el concepto más aceptado para nuestro sistema es el de contencioso electoral. Esta noción hace énfasis en el hecho de que la última instancia decisora para calificar las elecciones es un tribunal especializado en la materia electoral, a diferencia de la calificación vía colegios electorales que imperó por muchos años en nuestro país.

El desarrollo del contencioso electoral y las herramientas que ofrece, se ha convertido fundamental para la impartición de justicia electoral. “El sistema contencioso electoral constituye una herramienta vital para la tutela y garantía de la legalidad de los procesos electorales. La “justicia electoral”, como también se le conoce, tiene como su principal finalidad la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido, mediante un conjunto de garantías a los participantes a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular (...) la nulidad en materia electoral se contempla como una característica básica del sistema de medios de impugnación”.¹² Actualmente, el sistema de nulidades en materia electoral es parte del contencioso electoral.

¹² Javier Aguayo Silva & Arturo Hernández Giles, “Las nulidades en el Derecho Electoral. Nulidad de votos, votaciones y elecciones”, en *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia* (México: TEPJF, 2000), 751. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/completo.pdf>

1.1.2 La teoría de las nulidades en el sistema electoral mexicano

Si bien la calificación jurisdiccional de las elecciones es de reciente aparición en nuestro sistema electoral, el tema de las nulidades no lo es tanto. Javier Aguayo Silva y Arturo Hernández Giles sostienen que las nulidades en materia electoral han estado presentes durante prácticamente toda la historia del sistema federal electoral de México.¹³ Sin embargo, fue hasta 1946 que la *Ley Electoral Federal* hizo la distinción entre tres tipos de nulidades, que prácticamente se conserva hasta la actualidad: de voto de un elector, de la votación recibida en casilla y de elección.¹⁴ A partir de ese año, en México se llevaron a cabo sucesivas reformas electorales que modificaron varios aspectos de la legislación en la materia.

Pese a la antigüedad del tema de las nulidades electorales en la legislación mexicana, el desarrollo teórico en torno al tema no es tan abundante. La Magistrada María del Carmen Alanís, intentó incorporar el concepto de nulidad a la materia electoral. Dice: “al aplicar el concepto de nulidad a los procesos electorales, se puede indicar que serán nulos aquellos actos y resoluciones que integran el proceso electoral, bien por razones que

¹³ Aguayo & Hernández, *Las nulidades*, 764-67. La Magistrada Alanís ofrece la misma clasificación en un trabajo de 2007 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCodigosEUM/pdf/DOC-22.pdf>, 370. Estos autores analizaron las normas que rigieron los procesos electorales federales para identificar la evolución de las nulidades electorales. Ellos identifican cinco periodos que van desde 1821 hasta el 2000, año en que publicaron su estudio. Las dos primeras etapas que los autores mencionan corresponden al siglo XIX y a la primera parte del XX, previo a las grandes reformas electorales:

- 1) 1821 a 1856: la regulación del tema era escasa. No existía en la normatividad un capítulo dedicado a las nulidades electorales. El artículo 168 de las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 184 establecía que ninguna elección podría considerarse nula, sino por cuatro motivos: falta de las cualidades constitucionales en el electo, intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones, falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primaria, y error o fraude en la computación de los votos.
- 2) 1857 a 1945: durante este periodo es posible encontrar al menos seis leyes electorales (1857, 1901, 1911, 1916, 1917 y 1918). En cada una de ellas se encuentra la enumeración de las causas de nulidad de elección, mismas que podían ser invocadas por cualquier ciudadano. Salvo la de 1911, a partir de la cual, era necesaria la residencia o empadronamiento del ciudadano en el lugar del que reclamara la nulidad. Además, existía la posibilidad de anular la elección de Presidente de la República, Presidente de la Suprema Corte, magistrados, diputados y senadores. (764-765).

¹⁴ José Alejandro Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, (México: TEPJF, 2008), 688.

vician la voluntad de las personas que intervengan en su emisión, o bien por la inobservancia de las formalidades que exijan las normas electorales para el acto de que se trate”.¹⁵

Sin embargo, según Luis Antonio Corona Nakamura, la falta de una teoría de las nulidades electorales, es un problema”.¹⁶ A tal grado que, a falta de ella, el legislador ha tenido que establecer una catalogo de situaciones que tienen como consecuencia la nulidad. Lo cual resulta mucho más complicado que si se contara con una teoría de los actos electorales.

En una conferencia que impartió en 2010, el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, también mostró su preocupación por la falta de un trabajo que teorice acerca del acto jurídico electoral y su invalidez. Destacó: “la falta de análisis en las obras teórico-electorales y la escasa regulación legislativa nacional, sobre el tema. Así, en nuestras leyes electorales no se define con precisión el acto jurídico limitándose a enlistar las causas de nulidad, que siempre resultan insuficientes en la práctica, al querer preverse en forma exhaustiva. Es decir, si bien se regula la nulidad del acto electoral, jamás se le define, ni se establecen sus elementos de manera sistemática o sus características esenciales, naturales y accidentales”.¹⁷

¹⁵ María del Carmen Alanís Figueroa, “Sistema de Nulidades en las elecciones”, en *La Reforma a la Justicia Electoral en México Reunión Nacional de Juzgadores Electorales* (México: TEPJF, 2007), 370. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCodigosEUM/pdf/DOC-22.pdf>

¹⁶ Luis Antonio Corona Nakamura, “La causa abstracta de nulidad de las elecciones”, *Podium Notarial. Revista Digital de Derecho del Colegio de Notarios de Jalisco*, núm 35. (México:2007) Disponible en: <http://www.revistanotarios.com/?q=node/29> ò <http://www.revistanotarios.com/files/Causa%20Abstracta%20de%20Nulidad%20de%20la%20Eleccion.pdf>

¹⁷ El presente texto corresponde sustancialmente a la conferencia que dictó el autor [Magistrado José Alejandro Luna Ramos] en el evento denominado “México: Democracia y Sociedad. Más allá de la Reforma Electoral 2007 – 2008”, Mesa VII “Judicialización de los procesos electorales. Mitos y Realidades”, celebrada en las instalaciones del Colegio de México, Auditorio Alfonso Reyes el 15 de marzo de 2010.

El Magistrado considera que el acto electoral tiene naturaleza propia, diferente incluso de la del acto administrativo o de cualquier otra clasificación. Y ofrece una definición del acto jurídico electoral: “acto jurídico que teniendo naturaleza y características propias busca, por medio de la manifestación libre y soberana de los ciudadanos, a través del sufragio universal, renovar periódicamente a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo”.¹⁸

Otros autores como Aguayo Silva y Hernández también consideran que es fundamental tener un concepto del acto jurídico electoral para de ahí partir hacia el estudio de las nulidades electorales. Ello implica también revisar el concepto de Derecho Electoral, para lo cual ofrecen las definiciones de José Luis de la Peza, Karl Braunias y Dieter Nohlen. A partir de ello llegan a una conclusión similar a la del Magistrado Luna Ramos. Sugieren que si el Derecho Electoral es una rama independiente, necesita una teoría particular de su acto jurídico y sus ineficacias. Así lo expresan: “El Derecho Electoral es por tanto una rama autónoma del Derecho, ya que éste como conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral compone un sistema jurídico particular. Bajo esta perspectiva es lógico deducir que en el Derecho Electoral se articule una particular teoría del acto jurídico y una propia doctrina de las nulidades”.¹⁹

Varios autores coinciden en que esta autonomía del Derecho Electoral y la particularidades de los actos electorales hacen que no sea posible estudiar sus nulidades

¹⁸ El presente texto corresponde sustancialmente a la conferencia que dictó el autor [José Alejandro Luna Ramos] en el evento denominado “México: Democracia y Sociedad. Más allá de la Reforma Electoral 2007 – 2008”, Mesa VII “Judicialización de los procesos electorales. Mitos y Realidades”, celebrada en las instalaciones del Colegio de México, Auditorio Alfonso Reyes el 15 de marzo de 2010.

¹⁹ Aguayo & Hernández, *Las nulidades*, 758-59. Estos autores distinguen varios tipos de actos jurídicos electorales. Está el acto legislativo en materia electoral (expedición de normas), el acto jurídico electoral administrativo (organización de los procesos electorales), el acto jurídico electoral de la formación de la voluntad popular (derecho al voto), y el acto jurisdiccional electoral (conocimiento y resolución de los recursos o medios de impugnación en materia electoral), páginas 759-763.

desde la teoría clásica. Luna Ramos lo expone así: “Diversos estudiosos de la materia han realizado esfuerzos intelectuales por tratar de encontrar los elementos característicos de las nulidades en materia electoral y su posible relación con la teoría clásica sin que llegaran a un resultado positivo (...) en esa virtud, se ha venido descartando el estudio de la nulidad electoral a partir de las figuras tradicionales de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa”.²⁰

Luna Ramos considera que no es posible hablar de inexistencia del acto jurídico electoral. “El sinnúmero de actos realizados a través de todo un proceso electoral para la elección en los ordenamientos constitucionales, existen y nacen a la vida jurídica por lo que no puede admitirse que se trate de inexistencia de actos jurídicos”.²¹ En el mismo sentido, se pronuncia el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. Las nulidades en materia electoral federal “son una auténtica causa de anulación o nulidad relativa, mas no la inexistencia o nulidad absoluta del acto de autoridad, porque precisan de la determinación de una autoridad administrativa o jurisdiccional por la cual se invalide el acto o resolución impugnado”.²²

De ahí que Nakumara advierta que “por nulidad electoral es posible entender, la ineficacia de la votación”.²³ O que el Magistrado Luna Ramos proponga que “quizá resulte más adecuada para el Derecho Electoral la utilización de los términos invalidez, validez y nulidad del acto electoral”.²⁴ Para ello apela al argumento legal. Es decir, las leyes

²⁰ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 694-95.

²¹ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 695-96.

²² Salvador Olimpo Nava Gomar, “Las nulidades en materia electoral”, en *La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, t. VI, *Interpretación constitucional y jurisdicción electoral* (México: UNAM, 2008), 708. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2560/32.pdf> 708

²³ Corona Nakamura, “La causa abstracta de nulidad de las elecciones”.

²⁴ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 695-96.

electorales hablan en términos de validez y nulidad, y nunca mencionan los términos de inexistencia, nulidad absoluta o relativa.

Según el Magistrado, la invalidez se da “cuando con posterioridad inmediata a la realización del acto, se niega la declaración de su validez por quien tiene facultades para ello”.²⁵ Y la nulidad, deriva de un análisis posterior, administrativo o jurisdiccional, que determina la revocación del acto.

En lo que sí coincide la mayoría de los autores es en ver a la nulidad electoral como una sanción. Para Jesús Orozco Henríquez, “el derecho electoral federal mexicano vigente, de manera similar a lo que ocurre en otros países, establece diversas causas de nulidad (como una “sanción” a la violación de la normativa comicial)”.²⁶ De igual manera, Luna Ramos, considera que la definición que más se ajusta a las nulidades electorales en materia electoral es la que considera que la “nulidad es una sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales”.²⁷

La Magistrada Alanís considera incluso que la nulidad para una elección es equivalente a la pena de muerte. Comenta: “la nulidad en materia electoral es la pena máxima que existe para castigar los actos o resoluciones que no están conforme a derecho, lo cual es equiparable a la pena de muerte en la materia penal”.²⁸

Hay algunos autores que no concuerdan completamente con que la nulidad electoral sea una sanción. En uno de sus textos, John Ackerman hace una crítica a la noción de la

²⁵ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 695-96.

²⁶ José de Jesús Orozco Henríquez, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, en *Testimonios del desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México* (México: TEPJF, 2003), 508-509. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/test.pdf>

²⁷ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 695. La definición de nulidad es de Hugo Alsina.

²⁸ Alanís Figueroa, “Sistema de Nulidades en las elecciones”, 389.

Magistrada Alanís. Según él no es correcto usar la noción de sanción, pues “la nulidad de una elección nunca se aplica a una persona o responsable específico”.²⁹

Otro autor que considera que la nulidad electoral no debe ser vista solamente como una sanción es Fernando Ramírez Barrios, para quien “contrariamente a la creencia general, la nulidad no constituye una sanción *strictu sensu*, sino una cuestión de invalidez”.³⁰ Basándose en Hart, el autor realiza una extensa explicación acerca de la distinción entre nulidad y sanción. La nulidad actúa respecto a las reglas que confieren poderes, en tanto que la sanción actúa respecto a las reglas de mandato. Y aunque “ambas instituciones constituyen una consecuencia jurídica de carácter negativo en el sentido que en ambos casos el sistema jurídico desvaloriza o valora negativamente la actualización de este tipo de consecuencia”,³¹ Es decir, no debe confundírseles pues están ligadas a diferentes tipos de normas.

En cualquier caso, las nulidades electorales son parte fundamental del sistema de medios de impugnación que tiene como objetivo garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman un proceso electoral. De esta manera, para que “los integrantes de los órganos públicos representativos (legislativo y ejecutivo) sean producto de elecciones libres y auténticas, el derecho electoral federal mexicano vigente (...) establece un sistema de medios de impugnación, así como diversas causas de nulidad”.³² Así, las distintas Salas Regionales y la Sala Superior del TE tienen la posibilidad de

²⁹ John Ackerman, *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*. (México: IJ-UNAM Serie Estudios Jurídicos, 2012), 44.

³⁰ Fernando Ramírez Barrios, “Nulidades electorales y vías de impugnación”, en *Sistema de justicia electoral mexicana*. (México: Porrúa-Universidad Panamericana, 2011), 96.

³¹ Ramírez Barrios, “Nulidades electorales y vías de impugnación”, 107.

³² Orozco Henríquez, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, 508. Cabe decir que el sistema de medios de impugnación electoral no es el único mecanismo que existe en nuestro sistema jurídico para asegurar la correcta realización de los procesos electorales. También existe un régimen de responsabilidades en materia electoral y los delitos electorales previstos en las distintas legislaciones penales.

confirmar, modificar o revocar las resoluciones de las autoridades electorales que hayan sido objeto de impugnación.

Antes de revisar la clasificación de los distintos tipos de nulidades, es importante conocer los principios o características que rigen el sistema de nulidades electorales.³³ Los principios legales son: a) definitividad de los resultados no impugnados oportunamente³⁴ b) instancia de parte agraviada, c) restricción de que el impugnante invoque como causa de nulidad sus propios actos, d) las nulidades sólo pueden declararse judicialmente (sentencia de la Sala Superior o las Salas Regionales del TE), y e) la nulidad no puede extender sus efectos a otra casilla o elección. Entre los principios que han surgido jurisprudencialmente están: a) conservación de los actos públicos válidamente celebrados³⁵, b) las irregularidades

³³ S3ELJD 01/98, S3ELJ 13/2000, S3ELJ 20/2004.

³⁴ Jurisprudencia disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=18/2003>

³⁵ Tesis de jurisprudencia S3ELID 01/98 PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.—Con fundamento en los artículos 2o., párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 3o., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, base tercera, párrafo primero y base cuarta, párrafo primero y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69, párrafo 2, del código de la materia; 71, párrafo 2 y 78, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 184 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino lo útil no debe ser viciado por lo inútil, tiene especial relevancia en el derecho electoral mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado

plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección, y b) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla; máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el

resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente. En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley, dirigidas a impedir la

deben ser determinantes para el resultado. Y finalmente, un principio constitucional que será ampliamente discutido a lo largo de este texto, sobretodo en el capítulo tercero: a) sólo pueden declararse por las causas previstas en la ley (nulidades *numerus clausus*) y que algunos autores expresan con la frase: no hay nulidad sin ley.³⁶

1.1.3 Clasificación de las nulidades electorales

La doctrina clasifica a las nulidades en dos grandes grupos: 1) de acuerdo al objeto que es materia de anulación y 2) de acuerdo a la causa de la nulidad. Existe otra clasificación que divide a las nulidades en tres grandes grupos: 1) causales de nulidad de votación recibida en casilla y causales de nulidad de elección; 2) causales específicas y causales genéricas y 3) causales expresas y causal abstracta.³⁷

Se tomará como guía la primera clasificación: 1) nulidad de acuerdo al objeto y 2) nulidad de acuerdo a la causa. El segundo grupo se dividirá a su vez en dos subgrupos: 2a) causas expresas. y 2b) causas derivadas de interpretación judicial.

En cuanto al objeto que es susceptible de anularse, típicamente la mayoría de los autores distingue entre tres tipos de nulidades: nulidad de un voto, nulidad de votación recibida en casilla y la nulidad de una elección. Orozco Henríquez lo explica así: “En el régimen federal electoral mexicano, por nulidad de un voto se entiende la invalidez de un voto individualmente considerado; por su parte, la nulidad de una votación implica invalidar todos los votos emitidos en una determinada casilla respecto de alguna elección;

participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Tercera Época:

Revista Justicia Electoral 1998, suplemento 2, páginas 19-20, Sala Superior, tesis S3ELJD 01/98.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDLGSMIME/pdf/A78-1J-1.pdf>

³⁶ Ramírez Barrios, “Nulidades electorales y vías de impugnación”, 110-15; Orozco Henríquez, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, 509; Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 713-15.

³⁷ SUP-REC-027/2003 Magistrado ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

finalmente, la nulidad de una elección equivale a dejar sin validez jurídica los resultados electorales, esto es, todos los votos emitidos en el universo de casillas que corresponden, por ejemplo, a un distrito o entidad federativa (...) con la consecuente revocación de las constancias otorgadas a los presuntos candidatos ganadores”.³⁸ Aquí cabría agregar la posibilidad de anular todos los votos emitidos a nivel nacional en el caso de que se anulara una elección presidencial.

Sin embargo, la *Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), el ordenamiento que contempla lo relacionado con las nulidades electorales, sólo prevé la nulidad de votación recibida en casilla y la nulidad de elecciones federales. El primer párrafo del artículo 71 de dicha ley dice: “1. Las nulidades establecidas en este Título podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; o la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría; o la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para la impugnación de la elección de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, se estará a lo dispuesto por los párrafos 2 y 3 del artículo 52 de esta ley”.

Por ello, hay quienes consideran que la nulidad de un voto no forma parte del sistema de nulidades como tal. Uno de ellos es Luna Ramos, para quien la nulidad de un voto no forma parte del sistema de nulidades electorales: “La determinación de que un voto no es válido implica, en sentido contrario, que se califique como nulo, pero sin que tal actividad forme parte del sistema relativo a las nulidades. Al respecto, los artículos 274 y 277 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), prevén

³⁸ Orozco Henríquez, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, 509.

tal calificación durante la fase de escrutinio y cómputo en casilla”.³⁹ Es decir, el sistema de nulidades se compone sólo por lo que contempla el artículo 71 de la LGSMIME.

El Magistrado Salvador Nava Gomar coincide y explica que dentro del primer conjunto de nulidades en el sistema electoral federal, pueden distinguirse las nulidades de la votación recibida en casilla y las nulidades de elección. “Las primeras limitan sus efectos inmediatos a la invalidación de la votación que depositaron los electores de una casilla de cierta sección (ya sea básica, contigua o extraordinaria), o bien, de una casilla especial, con la consecuente modificación del acta de cómputo distrital y, en su caso, la confirmación o revocación de la constancia de mayoría. Las nulidades de la elección son aquellas que invalidan por entero el proceso electoral y en la presidencial”.⁴⁰

La nulidad de la cual se ocupa este trabajo es la de elección. Las causas por las cuales los distintos tipos de elecciones federales pueden ser anuladas están contenidas en los artículos 76, 77 y 77 *bis* de la LGSMIME. Jesús Orozco y Carlos Silva las resumen muy bien: “conforme con el derecho electoral federal mexicano, es posible distinguir tres tipos de causas de nulidad de una elección: como consecuencia de la nulidad de la votación recibida en diversas mesas o casillas, o bien, por la no instalación de cierto número de éstas; por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias”.⁴¹ El porcentaje de casillas anuladas o no instaladas varía en cada caso.

En cuanto a la clasificación de las nulidades de acuerdo a su causa pueden distinguirse dos grupos. En el primer grupo se encuentran las nulidades expresamente

³⁹ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 700.

⁴⁰ Nava Gomar, “Las nulidades en materia electoral”, 718.

⁴¹ J. de Jesús Orozco & Juan Carlos Silva Adaya, “Criterios jurisprudenciales sobre medios de impugnación y régimen de nulidades en materia electoral”, en *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones Institucionales* (México: TEPJF, 2005), 302. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/formacion.pdf>

contempladas en la legislación: causas específicas y causa genérica. Fernando Ramírez Barrios, explica que en ellas existe la precisión de los elementos que integran la causa de nulidad. En un segundo grupo, las nulidades construidas de manera interpretativa. De acuerdo a la época jurisprudencial está la causa de nulidad abstracta y la nulidad de elección por violación a principios constitucionales.

La nulidad por causa específica se refiere a la circunstancia en la cual en la construcción de la hipótesis normativa, “se establecen de manera más precisa los elementos que conforman el supuesto de hecho”.⁴² Tal como lo contemplan los incisos a) al j) del artículo 75 de la LGSMIME, y los artículos 76, 77 y 77 *bis* de la misma.

En cambio, en la nulidad por causa genérica, “los elementos de tal supuesto se establecen atendiendo a las características generales de la conducta irregular”.⁴³ Así, “las conductas que configuran una causa genérica de nulidad de elección no se encuentran específicas y taxativamente descritas”.⁴⁴ El inciso k) del artículo 75 establece la posibilidad de anular la votación de una casilla con base en una causa genérica. De igual manera lo hace el 78 de la LGSMIME, respecto a la elección de diputados o senadores. Conforme a ambos artículos, los elementos que se necesitan para configurar la causa genérica de elección son la comisión de violaciones o irregularidades i) graves o sustanciales, ii) cometidas en forma generalizada; iii) se hayan cometido en la jornada electoral, iv) que se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, y v) que las violaciones sustanciales no sean imputables al partido que impugna la nulidad.

El Magistrado Nava Gomar explica cómo distinguir la causa específica de la genérica. “La diferencia entre específicas y genéricas reside en las características de los

⁴² Ramírez Barrios, “Nulidades electorales y vías de impugnación”, 117.

⁴³ Ramírez Barrios, “Nulidades electorales y vías de impugnación”, 117.

⁴⁴ Alanís Figueroa, “Sistema de Nulidades en las elecciones”, 407.

elementos normativos de la disposición legal respectiva. En las específicas existe una mayor precisión en la previsión legal, ya que los elementos normativos ofrecen mayor concreción o desarrollo en cuanto a los aspectos vinculados con las circunstancias de modo tiempo y lugar. Por su parte, las genéricas tienen una construcción amplia, vaga o imprecisa (...).⁴⁵

Por su parte, el Magistrado Luna Ramos hace énfasis en que las irregularidades que acreditan la causa genérica deben ser diferentes a las contempladas por las causales específicas. Es decir, la causa genérica “excluye la posibilidad de conjuntar elementos que en principio no actualizaron por sí mismos alguna de las causas específicas de nulidad”.⁴⁶

El segundo grupo de nulidades de acuerdo a su causa está formado por la causa abstracta de nulidad y la invalidez por violación a principios constitucionales. Ambas derivan de una construcción interpretativa por parte del TEPJF en diferentes épocas. La primera, surgió en 2003, derivada del caso Tabasco, mismo que se estudiará al final de este capítulo. La segunda, tiene su origen a partir de la reforma electoral de que entró en vigor en 2008. Será abordada en el último capítulo de este texto.

1.1.4 Medios de impugnación

En la LGSMIME existen tres recursos por medio de los cuales los partidos políticos y las coaliciones se pueden inconformar con los resultados de las elecciones: el recurso de reconsideración,⁴⁷ el juicio de inconformidad⁴⁸ y el juicio de revisión constitucional electoral.⁴⁹

⁴⁵ Nava Gomar, “Las nulidades en materia electoral”, 719

⁴⁶ Nava Gomar, “Las nulidades en materia electoral”, 710.

⁴⁷ Artículo 61 LGSMIME.

⁴⁸ Artículo 49 y artículo 50 LGSMIME..

⁴⁹ Artículo 86 LGSMIME

Con el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), es posible impugnar actos de las autoridades locales. Por medio del recurso de reconsideración se pueden combatir las resoluciones de las salas regionales del TE de un juicio de inconformidad (JIN) relativo a las elecciones de diputados y senadores.⁵⁰ Así como la asignación de representación proporcional realizada por el Consejo General del IFE.

El juicio de inconformidad es un medio de impugnación de naturaleza jurisdiccional que se interpone durante la etapa de de resultados y declaración de validez. A través de este, se puede impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales que se consideren contrarias a las normas constitucionales o legales respecto de las elecciones federales. Se trata de un medio de impugnación para la etapa de resultados y declaración de validez. Se puede impugnar los resultados de los cómputos o incluso la nulidad de toda la elección. De ahí que el Magistrado Nava Gomar considere que “el juicio de inconformidad es un auténtico juicio de nulidad”.⁵¹ Cabe mencionar, a partir de la reforma de 2008,

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:
a) Que sean definitivos y firmes; b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

⁵⁰ “El recurso de reconsideración es un medio de segunda instancia (Galván, 2002: 430-4), que sirve para combatir las resoluciones que se pronuncien por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad; es competente para resolverlo la Sala Superior y tiene como finalidad que ésta vuelva a estudiar el asunto demandado por actuaciones realizadas o por falta de exhaustividad de parte de las Salas Regionales (LGSMIME, 1997: libro 2º, título 5º). Por su parte, el juicio de revisión constitucional es un medio extraordinario (Galván, 2002: 488-9) que sirve para combatir las resoluciones de las autoridades electorales locales y que tiene por finalidad que la Sala Superior analice la demanda planteada y resuelva de manera definitiva la impugnación (LGSMIME, 1997: libro 4º) (...) El recurso de reconsideración funciona en los procesos federales”. El de revisión constitucional, en los locales (artículo 86 LGSMIME)

http://www.tribunalelectoral.mx/prensa/sites/default/files/publicaciones/file/justicia_3a_e_n1.pdf#page=131

⁵¹ Nava Gomar, “Las nulidades en materia electoral”, 707.

cuando se incorporó la posibilidad de anular la elección presidencial, la Sala Superior del TE quedó como la única instancia que conoce del JIN en dicho caso.

El efecto de que una sentencia definitiva declare la nulidad de una elección es invalidar todo el proceso electoral, lo que incluye dejar sin efectos la constancia de mayoría y validez expedida. Además, claro, de la consecuencia que establece el párrafo 1 del artículo 20 del COFIPE: convocar a una elección extraordinaria.

En el siguiente apartado se revisarán las implicaciones que la reforma electoral de 1996 tuvo en el sistema de nulidades. Y posteriormente se revisará cómo el TE construyó la causa abstracta de nulidad.

1.2 La reforma electoral de 1996

La reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996 fue muy amplia. Abarcó temas vinculados a los derechos políticos, la organización del proceso electoral, el régimen de partidos, representación política y autoridades electorales. En materia de justicia electoral, las modificaciones fueron sustanciales.

Primero, con la reforma de este año, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación. Desde entonces, según el artículo 99 constitucional, el TEPJF es máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en materia electoral. A este órgano le corresponde resolver definitiva e inatacablemente las impugnaciones que se presenten. Esta “es una de las áreas que reflejan de mejor manera los trascendentes cambios en la administración de justicia comicial en nuestro país, particularmente si se toma en cuenta que el sistema evolucionó de un órgano jurisdiccional que contaba con atribuciones limitadas a otro de plena jurisdicción”⁵²

⁵² Orozco Henríquez, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, 507.

Segundo, a partir de aquel año la calificación de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República, así como la revisión de la calificación de las elecciones de las entidades federativas es facultad del TEPJF. De esta manera, la calificación electoral, es en última instancia, jurisdiccional. Respecto a la elección presidencial, se facultó a la Sala Superior para realizar el cómputo final, la declaración de validez de elección y la de Presidente Electo.

Tercero, a partir de la reforma, las legislaciones electorales de las entidades federativas tendrían que adecuarse al nuevo marco normativo a nivel federal. Además, se establecía que los actos y resoluciones en materia de organización y calificación de elecciones de los órganos locales eran susceptibles de impugnarse. Con ello “el Tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal, sino que pudo ser recurrido por causa de conflictos locales; se trató de extender, sin cortapisas, el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales, sin excepción”.⁵³ Así, el Tribunal se consolidó como la máxima autoridad electoral en todos los niveles.

Cuarto, se instauró un control de la constitucionalidad en materia electoral. Así lo expresa Luna Ramos: “una de las finalidades principales de la reforma constitucional y legal de 1996, consistió en que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujetaran invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad”.⁵⁴

Para ello, se incorporaron tres medios. Uno constitucional: la acción de inconstitucionalidad en materia electoral (reforma al artículo 105 de la CPEUM). Y dos legales: el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y el juicio para la protección de

⁵³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, (Ediciones Cal y Arena, México, 2000), 425.

⁵⁴ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 699.

los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Esto significó un gran cambio, pues “hasta entonces los asuntos electorales carecían de control de constitucionalidad; por una parte el Tribunal no era competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, y eso quedaría corregido; por la otra, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era incompetente para conocer de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales. A partir de ahora, el máximo órgano del poder judicial del país sería competente también en esos casos”.⁵⁵

Quinto, como corolario del punto anterior, se creó un nuevo ordenamiento jurídico: la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.⁵⁶ Su Título Sexto abordó las nulidades electorales. El artículo 71 de la LGSMIME únicamente contempló la nulidad de votación recibida en casilla, y la nulidad de la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, pero no la nulidad de la elección presidencial.

El artículo 75 enumeró once causales de nulidad de votación recibida en casilla; el 76 y 77, tres causales de nulidad de elección de diputados de mayoría relativa y de senadores en una entidad federativa, respectivamente. Es decir, el sistema de nulidades electorales derivado de la reforma de 1996 y la LGSMIME, se prevé la existencia de los dos tipos de nulidad de acuerdo al objeto: la nulidad de votación recibida en casilla y total y la nulidad de elección. Esta última sólo se contempla para la elección de senadores y/o diputados, en caso de que se actualice alguna de las causales expresamente mencionadas en la legislación.

⁵⁵ Becerra y otros, *La mecánica del cambio*, 400.

⁵⁶ El 14 de noviembre de 1996, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que expidió la LGSMIME. Después de esa fecha la turnó al Senado para los efectos constitucionales. El 22 de noviembre, se publicó dicha Ley en el Diario Oficial de la Federación.

Además de las causales específicas, el artículo 78 de la LGSMIME abrió un supuesto genérico de nulidad de elección de diputados y senadores. El primer párrafo dice:

Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

A estas causales específicas y a la causal genérica, habría de incorporarse una nueva causal de creación jurisprudencial que se verá a continuación.

1.3 Caso Tabasco: surgimiento de la causa abstracta de nulidad de elección

Las elecciones de gobernador de Tabasco del año 2000 representan un caso paradigmático para el sistema de nulidades electorales. Se trata de la primera ocasión en que la Sala Superior del Tribunal declaró nula una elección por una nueva causa de nulidad: la causal abstracta.

Historia Procesal

El 15 de octubre de 2000 se llevaron a cabo las elecciones de gobernador del estado de Tabasco. El 22 de octubre el Instituto Electoral de Tabasco declaró la validez de la elección y emitió la constancia de mayoría de la elección de gobernador en favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Tres días después, los representantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN) interpusieron un recurso de inconformidad contra el cómputo, la declaración de validez y la expedición de constancia de mayoría. El asunto llegó a la Sala Superior del TEPJF, con el expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-

489/2000.⁵⁷ En una votación de cuatro votos a favor, dos en contra y una abstención, la primera integración de la Sala Superior decidió declarar la nulidad de la elección de gobernador.

Agravios

Ambos partidos consideraban que se actualizaron varias causas de nulidad en un número relevante de casillas (el PRD impugnó 682; el PAN, 1397), entre ellas, la existencia de error o dolo en el cómputo. También sostenían que hubo apertura ilegal de paquetes electorales.

Argumentos de la Sala Superior

La Sala Superior del Tribunal consideró que diversos acontecimientos ocurridos durante la elección de gobernador del estado de Tabasco habían violado varios principios que deben respetarse en cualquier elección. La apertura de paquetes electorales sin justificación, aunado a otros hechos como la aparición de material electoral en la sede de una empresa y la quema de material electoral en la sede del IV Distrito Electoral, fueron considerados por la Sala Superior como irregularidades graves.

Al hacer un análisis de la legislación de la entidad, la Sala Superior señaló la importancia de un artículo del artículo 278 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco que contempla la nulidad de la elección de gobernador del estado. Como se puede observar, este prevé expresamente dicha posibilidad:

Artículo 278. Las nulidades establecidas, en este título podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, consecuentemente, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección de un distrito electoral uninominal para la fórmula de Diputados de mayoría relativa; o la elección para Gobernador del Estado o Presidentes Municipales y

⁵⁷SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00487-2000.htm>

Regidores; asimismo, para la impugnación de cómputo de circunscripciones plurinominales.

Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal, respecto de la votación emitida en una o varias casillas de una elección en un distrito electoral uninominal, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso de inconformidad.

Otros artículos del mismo Código desarrollan las causales específicas para la nulidad de votación recibida en casilla y para las elecciones de todos los cargos, excepto el de gobernador del estado. Es decir, no existe dentro del ordenamiento un artículo que contemple causales específicas de nulidad para la elección de gobernador.

La Sala Superior realizó una interpretación sistemática, gramatical y funcional del Código y arribó a la conclusión de que existe una nulidad diferente a las causales específicas:

Asimismo se encuentra prevista una especie de nulidad no específica, en relación con la elección de gobernador, regida por diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y del propio Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tabasco, relacionadas mediante una interpretación sistemática y funcional.

Concluyó que el Código de la entidad contemplaba dos tipos de nulidades electorales. El primer tipo consiste en causales específicas para la nulidad de votación recibida en casillas (para cualquier tipo de elección), y para la nulidad de elección de diputados de mayoría relativa, presidentes municipales y regidores. El segundo tipo, consiste en la llamada nulidad abstracta: “el segundo (tipo) integrado por una sola categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos

exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos”.⁵⁸

El contenido de este tipo de nulidad es abierto y “debía encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas y, dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los principios y requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes para que pueda producir efectos”.⁵⁹

A decir de la Sala Superior, los acontecimientos que alegaron las partes que impugnaron la validez de la elección de gobernador del estado, violaron diversos principios constitucionales. La inobservancia de dichos principios actualizó la causa abstracta de nulidad para el caso de estas elecciones. A decir de la Sala Superior, los comicios deben realizarse con apego a dos distintas dimensiones:

En efecto, la elección es el mecanismo por el cual se logra la expresión de la voluntad popular, se constituye por todas las etapas que preparan la jornada electoral y definen su resultado. Su significado como concepto, está marcado por un dualismo de contenido.

Por una parte puede tener un sentido neutro o "técnico", y por la otra, un sentido sesgado u "ontológico".

En ese sentido se da una confluencia entre los conceptos técnico (proceso electoral) y ontológico (la esencia del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible) de la elección, como método democrático para designar a los representantes del pueblo.

La Sala Superior estimó que varias disposiciones de la Constitución de Tabasco y de la CPEUM fueron, en efecto, violadas. Destaca que apoyó esta apreciación en el hecho de que durante la etapa de cómputo, en el Consejo se comentó acerca de dichas violaciones.

⁵⁸ SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000

⁵⁹ Jesús de Jesús Orozco Henríquez, *Causas de nulidad de elección. El caso Tabasco. Comentarios a la sentencia SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000*, (México: TE, 2011), 24. Disponible en: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/Comentario_39.pdf

Ello coincide con lo probado en juicio, por lo que es tomado en cuenta para hacer dicha apreciación. Así lo expresó:

En virtud de lo anterior, en el caso fueron conculcados los artículos 41, base IV, y 116, fracción IV, incisos a) y g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Se hace notar que no es la existencia de una sola de esas circunstancias anotadas lo que permite arribar a la anterior conclusión, sino que ésta se obtiene por la concurrencia de todas ellas, lo cual provoca que cobren relevancia los indicios que arrojan otras probanzas que en otra parte de esta ejecutoria se describieron, tales como los testimonios notariales sobre actas en las que se hicieron constar distintos hechos; las denuncias que dieron origen a averiguaciones penales; documentales privadas y pruebas técnicas como las cintas de video y de audio; porque todo ese material apreciado en conjunto, refuerza la conclusión a la que antes se arribó.

Dentro de ese cúmulo de elementos probatorios cobra relevancia la decisión de [un consejero electoral], quien al invocar algunas de las irregularidades antes anotadas, no avaló la elección de gobernador, pues en el momento oportuno emitió voto en contra de la aprobación del contenido del Acta de Cómputo Estatal de la Elección de Gobernador.

Se encuentra también que [una consejera electoral] destacó las irregularidades que advirtió en el proceso electoral. Específicamente se refirió a la compra e inducción al voto y a la coacción, que según dijo, no fueron posibles de evitar. También mencionó que no hubo equidad en los medios de comunicación, lo cual dijo reprobar.

Es patente que los consejeros electorales [...] estuvieron en contacto directo e inmediato con el proceso relativo a la elección de gobernador del Estado de Tabasco y, por tal motivo, su testimonio sobre la manera en que dicho proceso se desarrolló es de suma importancia. Sin embargo, sus apreciaciones se toman en cuenta en esta ejecutoria tanto por lo antes anotado como porque lo expuesto por dichos consejeros coincide con el resultado de los elementos probatorios que se han venido mencionando, todo lo cual proporciona en conjunto, la convicción de que en la elección de gobernador del Estado de Tabasco se produjeron las conculcaciones que han sido apuntadas con anterioridad.

Por mayoría de votos,⁶⁰ la Sala Superior declaró la nulidad de la elección de gobernador del estado de Tabasco.

Implicaciones

Con dicha resolución, el Tribunal Electoral hizo énfasis en la importancia de que todos los procesos electorales se lleven a cabo con apego no solamente a las disposiciones legales, sino también a los principios constitucionales. Así lo expresa el ex Magistrado Orozco

⁶⁰ Por mayoría de cuatro votos de los Magistrados José Luis de la Peza, en su carácter de Presidente, por ministerio de ley, Leonel Castillo González, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata, quien fue ponente, contra el voto de los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, quienes emitieron voto particular al respecto. No participó el Magistrado Fernando Ojesto Martínez Porcayo, por habersele aceptado la excusa que formuló para conocer del presente asunto.

Henríquez: “como resultado del sentido y consecuencias de la sentencia que decretó la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco, la Sala Superior del Tribunal Electoral envió un mensaje claro a los actores políticos y a las autoridades electorales y gubernamentales, del carácter normativo que tienen los principios constitucionales que rigen los procedimientos electorales y el deber de que éstos sean puntualmente observados para arribar a resultados electorales válidos y legítimos, a fin de actualizar los postulados de un Estado constitucional democrático de derecho”.⁶¹ La sentencia del caso dio origen a la tesis S3EJ 23/2004.⁶² Por lo que, a partir del caso Tabasco, una nueva causal quedó integrada al sistema de nulidades electorales.

⁶¹ Orozco Henríquez, *Causas de nulidad de elección*, 21.

⁶² NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)
Tercera Época. Sala Superior, tesis S3ELJ 23/2004.

Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. —Partido de la Revolución Democrática.—29 de diciembre de 2000.—Mayoría de cuatro votos.— Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.

Además, la decisión del Tribunal en este caso, tuvo implicaciones a nivel local. “A raíz del criterio que estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, paulatinamente las Entidades Federativas han venido incorporando en su legislación, los actos más invocados en la causa abstracta”.⁶³ Entre ellos, Chiapas, Tlaxcala, Estado de México, Quintana Roo, Nayarit y Distrito Federal.

Las consecuencias de dicho precedente en el número de elecciones anuladas por el TE son confusas. Sí hay un aumento considerable, pues en el período anterior a la declaración de nulidad de la elección de Tabasco, es decir, entre 1996-2000, sólo fueron anuladas 6 elecciones. En cambio, entre 2001 a 2005, fueron anuladas 13 elecciones. Es decir, poco más del doble en un lapso igual de tiempo. Sin embargo, pese a que a partir de esta elección, el TE pudo haber aplicado no solamente las causales específicas y la genérica, sino también la nueva causa abstracta, la de Tabasco es la única elección de gobernador que se anuló con base en dicha causal.

Cabe resaltar que no todos los magistrados de las distintas Salas del Tribunal estaban de acuerdo con la aplicación de la causa abstracta como fundamento para anular elecciones. Medina Torres muestra una correlación entre el tipo de votación en las Salas y el tipo de causa de nulidad que estaba a discusión. Observó que “hay una relación entre el tipo de causal y la pauta de votación de los magistrados electorales. Las causales específicas han generado votaciones unánimes, sin mayor discusión; mientras que las

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004.—Coalición Alianza Ciudadana.— 28 de junio de 2004.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004.—Partido Acción Nacional.—28 de junio de 2004.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDElectoral/pdf/04TRIFEJURIS14.pdf>

⁶³ Ma. Macarita Elizondo Gasperín, “Metamorfosis de la causal abstracta de nulidad de elección en México” (El Juez Constitucional Electoral y la Meta-causal), en *TECSISTECATL, Revista Electrónica de Ciencias Sociales*, vol. 1 número 4 (México: 2008). Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tecsistecatln4/meg.htm>

causales genérica y abstracta han producido votaciones mayoritarias, votos minoritarios y provocando disenso entre los magistrados”.⁶⁴ Al respecto, es importante tener en cuenta que el voto en contra de esos magistrados puede deberse a otras causas, como cuestiones procesales o probatorias.

En contra de la causa abstracta se arguyó que iba en contra del principio de que no hay nulidad sin ley. Sin embargo, del análisis que hicieron los magistrados, resultó que la legislación de Tabasco sí contempla la posibilidad de anular la elección de gobernador, con la previsión de que el juzgador le diera contenido a la causal. Por lo cual este principio no quedaba estrictamente violado. A favor se dijo que esta causal garantizaba que todos los procesos electorales se llevaran a cabo conforme a los principios constitucionales. “El valor a resguardar son las características de una elección libre, imparcial y equitativa, que se denotan en las causales abstracta y genérica. La primera [postura en contra de la causa abstracta] es una visión procesal de los comicios, mientras que la segunda [postura a favor de la causa abstracta] es una perspectiva garantista de las elecciones”.⁶⁵

Esta fue la primera causa extralegal que construyó el TE. La importancia del caso Tabasco, radica en que representó un paso significativo en las interpretaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “La causa abstracta es un ejemplo de integración de una norma y muestra de lo que el ministro Cossío (2001) ha denominado “la disputa por los sentidos” de la legislación. Cuando una regla es interpretada siempre se tienen diversas posibilidades, por lo que los distintos actores polemizan acerca del sentido de la finalidad de la norma. Tanto la causal genérica como la abstracta se han convertido en

⁶⁴ Luis Eduardo Medina Torres, “La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996–2005”, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 1 (México: TEPJF, 2007), 144. Disponible en: http://www.tribunalelectoral.mx/prensa/sites/default/files/publicaciones/file/justicia_3a_e_n1.pdf#page=131

⁶⁵ Medina Torres, “La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios”, 145.

importantes, porque varios casos, particularmente los relativos a la anulación de elecciones, han sido resueltos con base en tales causales, situación que le ha permitido al TEPJF tener una guía de corte garantista tanto para la tutela y protección de los derechos políticos como para la realización de comicios libres y auténticos”.⁶⁶

Sin embargo, en 2003 el Tribunal dio un giro en su interpretación de la causa abstracta de nulidad, al equipararla con la causa genérica. En la sesión del 19 de agosto de 2003, la Sala Superior resolvió los recursos de reconsideración SUP-REC-009/2003 y SUP-REC- 010/2003 acumulados, así como el SUP-REC-034/2003. Decretó la nulidad de la elección de diputados federales en los distritos 6° de Torreón, Coahuila, y 5° de Zamora, Michoacán, respectivamente. En la resolución, la Sala estableció que los principios constitucionales que tutelaba la causa abstracta de nulidad de elección ya estaban resguardados por la causa genérica prevista expresamente por el artículo 78 de la LGSMIME. La Sala argumentó que “la eventual conculcación de los invocados principios constitucionales que rigen el proceso electoral equivaldría a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto, haciendo la precisión de que la exigencia de que las violaciones sustanciales sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad no sólo abarca aquellas irregularidades que se cometan exclusivamente en esa etapa sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral”.⁶⁷

Con dicho fallo, la causa abstracta de nulidad de elecciones quedó prácticamente sin aplicación. Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, fue invocada en 2006 por la

⁶⁶ Medina Torres, “La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios”, 137.

⁶⁷ Orozco Henríquez, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, 556-57.

Coalición por el Bien de Todos, que impugnó la validez de la elección de presidente de la Republica.

Al respecto, González Oropeza y Carlos Báez comentan que al hacer la comparación entre las dos causales, el Tribunal encontró que “ambas se extraían de los fines, principios o elementos fundamentales previstos en la constitución sobre las elecciones democráticas, porque ambas se referían a la naturaleza misma del proceso electoral, en cuanto a que, si se dañan de modo importante los bienes jurídicos sustanciales de toda elección y los valores y principios que a los mismos corresponden, dicha elección está viciada y, por tanto, su nulidad debe declararse. La diferencia estribaba, según el precedente SUP-REC-009 y 010/2003 acumulados, en que, mientras que la segunda era ubicada de manera "abstracta" como vulneración de tales elementos o principios, que daban pauta a la determinación de que, aunque no se encontrara expresamente acogida en la ley, tenía que examinarse cuando se hiciera el planteamiento porque implicaba la violación a los elementos fundamentales de la elección, la "genérica" constituía *la concreción de la causa abstracta por parte del legislador, al plasmarla expresamente en la ley, es decir, el legislador asimilaba los mismos conceptos que constituían la causa abstracta y los señalaba en la ley*”.⁶⁸

Posteriormente, el 29 de octubre de 2003, la Sala Superior resolvió los expedientes SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003, y SUP-JRC-233/2003⁶⁹, referentes a la elección de gobernador de Colima. Los actores

⁶⁸Manuel González Oropeza & Carlos Báez Silva, “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 13 vol.7 (mayo-agosto 2010): 291-319. [Las cursivas son originales] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632010000200013&script=sci_arttext

⁶⁹ SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC- 223/2003, SUP-JRC-232/2003 Y SUPJRC- 233/2003, ACUMULADOS. Disponible en: <http://ius.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

solicitaban la revocación de la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Colima que declaraba válida la elección y, en consecuencia, que el TE declarara la nulidad de la misma. Argumentaban que el gobernador del estado había intervenido indebidamente en el proceso. En primera instancia, se invocó la causa abstracta para declarar nula la elección. Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal declaró nula dicha elección, pero no con base en la nulidad abstracta, sino con base en una causal específica. En la sentencia, explicó:

La causa de nulidad de la elección de gobernador por la intervención indebida del gobernador del Estado en los procesos electorales, prevista en el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, no constituye una "causa abstracta de nulidad.

(...) en el artículo 59, fracción V, de la Constitución local, en relación con lo establecido en las invocadas disposiciones legales, particularmente lo dispuesto en los artículos 330 y 333 del Código Electoral del Estado de Colima, está prevista expresamente una causa de nulidad específica de base constitucional, consistente en que será causa de nulidad de una elección cuando el gobernador del Estado intervenga indebidamente, *id est*, al margen de su esfera de atribuciones, en el proceso electoral de la elección de gobernador del Estado, bien directamente, o bien, indirectamente, siempre que la causa que se invoque haya sido plenamente acreditada y sea determinante para el resultado de la elección.

La causa de nulidad específica de base constitucional prevista en el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y desarrollada por el legislador ordinario es distinta de la llamada "causa abstracta de nulidad".

(...) De la comparación de los elementos característicos de la causa de nulidad específica de base constitucional y desarrollada legalmente, prevista en el artículo 59, fracción V, de la Constitución local, y de la denominada "causa abstracta", se desprende que la principal diferencia radica en que esta última se le encuadra de manera "abstracta" como vulneración de los principios o valores sustanciales de toda elección democrática (...) en tanto que la referida causa específica constituye la concreción de diversos conceptos contemplados en la causa abstracta y los valores que tutela la misma, por parte del Constituyente originario local y del legislador democrático local, los cuales han plasmado tales conceptos y valores mediante una disposición jurídica que establece expresamente los elementos de la causa de nulidad, que deviene así en una causa específica.

(...) los hechos del caso, como se mostrará, se subsumen en la causa específica de nulidad de base constitucional indicada.

Esta elección y la de Tabasco son los únicos comicios para elegir gobernador de una entidad federativa que se han anulado en la historia del Tribunal. Sin embargo, en Colima, la declaración de nulidad se hizo con base en una causal específica y no en la abstracta. A continuación se verá cómo actuó el Tribunal frente a la invocación de esta última causal en las elecciones presidenciales de 2006.

Capítulo 2

La reforma electoral de 2007 y las causales legales

2.1 Elección presidencial 2006

Desde la constitución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha habido tres elecciones presidenciales. La del año 2000, la de 2006, que se abordará en este apartado y la de 2012, de la cual se hablará en el capítulo final.

La elección presidencial del año 2000 ocurrió sin grandes sobresaltos en materia de justicia electoral. Se presentaron pocos juicios de inconformidad ante el TE, que no adquirieron mayor relevancia en la opinión pública. Pero en general, se puede afirmar que no hubo cuestionamientos severos en torno a la validez de los comicios ni al marco jurídico. De ahí que las reglas del proceso electoral de 2000 se conservaran prácticamente intactas para la elección de 2006.

El proceso electoral federal de 2006 fue diametralmente distinto. Los resultados fueron los más cerrados que haya habido en una elección para presidente de la República: apenas 0.56% de diferencia entre el candidato de la Coalición por el Bien de Todos (CPBT), Andrés Manuel López Obrador y el del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa.

La CPBT cuestionó la validez de los resultados de la elección. Enarboló como discurso político y como estrategia jurídica el recuento total de los votos (petición que se resumió en la consigna de “Voto por voto, casilla por casilla”) pero también la invalidez de los comicios.

Los documentos jurídicos derivados de esta elección son numerosos y extensos, y el análisis de todos los hechos y argumentos excede los propósitos de este trabajo. Con este apartado únicamente se pretende conocer la actuación del Tribunal ante la petición de invalidar una elección cuya nulidad no estaba prevista explícitamente en ningún ordenamiento. A continuación, se presenta un resumen de la historia jurídica de las etapas de resultados y declaración de validez de la elección y de presidente electo de 2006, con miras a entender cómo se abordó el tema de la nulidad de elección y cómo los problemas surgidos durante este proceso electoral derivaron en algunas de las modificaciones que se hicieron con la reforma del año siguiente.

Historia procesal

Luego de la etapa de preparación de la elección, el domingo 2 de julio de 2006 se llevó a cabo la jornada electoral federal. El miércoles siguiente comenzó el cómputo de la elección en cada uno de los trescientos Consejos Distritales del país.¹ Según el artículo 50 apartado 1, inciso a) de la LGSMIME vigente en 2006, para la elección presidencial únicamente son actos impugnables a través del juicio de inconformidad los resultados de las actas de cómputo distrital por nulidad de votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.²

Con base en lo anterior, el Tribunal recibió 375 juicios de inconformidad de la elección presidencial: 240 promovidos por la CPBT para controvertir el cómputo distrital de 230 distritos electorales; 133 presentados por el PAN, en contra del mismo número de

¹Artículo 245, 1. Del COFIPE vigente en las elecciones de 2006. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34_D_921_26-04-2006.pdf

²LGSMIME vigente en las elecciones de 2006. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime/LGSMIME_orig_22nov96.pdf

distritos; y 2 promovidos por ciudadanos.³ Mediante estos juicios se impugnó el resultado de las actas de cómputo distrital de un total de 282 distritos electorales (sólo 18 distritos no fueron impugnados por ningún actor).⁴

Además, durante esta etapa, la Coalición interpuso el denominado “juicio o recurso madre” de la elección presidencial en el Distrito 15, con cabecera en Benito Juárez, D.F, el 9 de julio de 2006. Este juicio se formó en el expediente SUP-JIN 212/2006.⁵ En él solicitaba la apertura de todos los paquetes electorales y el recuento de la totalidad de los votos, al mismo tiempo que pedía la nulidad de la elección de presidente de la República. El Tribunal desahogó los asuntos en tres sesiones. En la primera, discutió respecto a la petición de recuento total. En la segunda, resolvió los juicios de inconformidad. Y en la tercera, finalmente calificó la elección, declarando Presidente De la República al candidato del PAN.

Agravios

La CPBT consideró que durante el proceso electoral ocurrieron violaciones a los principios constitucionales rectores de la función electoral. Los diversos hechos que dieron origen a las violaciones aducidas por la Coalición en los distintos juicios de impugnación, fueron presentados por el Tribunal de la siguiente manera:

1. Actos anticipados de campaña del PAN, PRI y PVEM
2. Intervención de terceros en la propaganda: Propaganda negativa: spots del Consejo Coordinador Empresarial (CCE); spots de asociaciones civiles y otros (Compromiso

³ La única instancia para conocer y resolver los juicios de impugnación de la elección presidencial es la Sala Superior del TE. Los juicios promovidos por ciudadanos se desestimaron. Lista de juicios de inconformidad disponible en: <http://em.fis.unam.mx/~mochan/elecciones/recuento/juicios.html>

⁴ Dictamen: relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo, TEPJF, México, 2006, 135. *Disponible en:* <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/informes/dictamen.pdf> [En adelante: *Dictamen*]

⁵ SUP-JIN-212/2006. *Disponible en:* <http://www.mexicomaxico.org/Voto/IFE/Distrito15BJuarezSUP-JIN-212-2006.pdf> [En adelante: SUP-JIN-212/2006]

Joven, Celiderth, Jumex); impresos (historietas difundidas por el CCE y otros organismos empresariales) y lonas con contenido difamatorio.

Promocionales de Víctor González Torres “Doctor Simi” en medios de comunicación masiva en contra; campaña de Demetrio Sodi, candidato a Jefe de Gobierno del D.F. por el PAN, y la intervención de otros terceros: conductores de TV y radio. Todo ello en contra del candidato de la CPBT (para “desacreditarlo e infundir miedo”).

Intervención ilegal de empresas mercantiles mexicanas a favor del candidato del PAN (Alsea, Dulces de la Rosa, Coppel y otras).

3. Rebase de topes de campaña.
4. Llamadas telefónicas a la población por parte de *call centers* para favorecer la candidatura del PAN y denostar la de la CPBT.
5. Intervención activa del presidente de la República en contra del candidato de la CPBT y a favor del candidato de su partido.
6. Utilización de programas sociales gubernamentales a favor del candidato del PAN
7. Intervención de autoridades locales en el proceso electoral.
8. Propaganda religiosa a favor del candidato del PAN. : notas periodísticas y propaganda por internet.
9. Intervención ilegal de extranjeros a favor del candidato del PAN: José María Aznar (ex presidente del gobierno español) y José Sola (consultor).
10. Uso indebido del padrón electoral.
11. Omisiones varias por parte del IFE y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade).
12. Parcialidad del Consejero Presidente del IFE.
13. Participación de Elba Esther Gordillo a favor de del candidato del PAN.
14. Falta de precisión y certeza del programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Pretensiones

Además de impugnar el resultado de la correspondiente acta de cómputo distrital, la CPBT expuso otras pretensiones. A decir del Tribunal, en el primer apartado de la demanda, “subyace la existencia clara de dos pretensiones: un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas impugnadas, y por otro, la nulidad de la votación recibida en esas mismas casillas. Además, se solicita el recuento total de la votación emitida en la jornada electoral”.⁶ Según el TE, estas pretensiones podían resultar contradictorias pues la

⁶ SUP-JIN-212/2006, 5.

Coalición pretendía que se contara de nuevo la votación de las casillas al mismo tiempo que solicitaba su nulidad.

En el segundo apartado, la Coalición solicita que no se declare la validez de la elección, debido a que las irregularidades ocurridas durante el proceso, provocaron inequidad en la contienda. En el tercero, solicita la acumulación de todos los juicios presentados por la CPBT para impugnar los resultados de las actas de cómputos distritales. Además, la Coalición requirió al Tribunal que recabara distintos medios de prueba para confirmar sus aseveraciones y complementar las pruebas por ella ofrecidas.⁷

Argumentos de la Sala Superior

Acuerdo de Sala 31 de julio

Respecto del JIN 212/2006, se declaró improcedente la petición de la actora de acumular de todos los juicios de inconformidad que interpuso. Además, para este juicio se formaron dos incidentes de previo y especial pronunciamiento: uno para resolver las pretensiones de recuento total de la votación y el otro para la pretensión de recuento de casillas determinadas por razones específicas en el distrito en que se presentó el recurso. En cuanto al resto de los juicios de inconformidad, también se formaron los respectivos incidentes para resolver el recuento de las casillas impugnadas en los distritos correspondientes.

Sesión 5 de agosto

1. Se emitió la sentencia interlocutoria del Incidente I del JIN 212/2006. En ella se rechazó la pretensión de la CPBT de que el Tribunal ordenara la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en todas las casillas. Argumentó que, debido a que no existía norma alguna que lo facultara para ordenar el recuento de toda la votación, la

⁷Dictamen, 327

elección presidencial, en su totalidad, sólo se puede impugnar por medio de un JIN por cada distrito electoral. Y enfatizó: “es dable concluir que cuando la impugnación sea respecto de la elección presidencial y la pretensión del actor consista en la realización de nuevo escrutinio y cómputo de la votación total recibida en dicha elección, en todas las casillas instaladas, en los trescientos distritos electorales, es necesario lo siguiente:

1. Impugnar cada uno de los trescientos cómputos distritales, mediante sendos juicios de inconformidad. 2. Señalar, con precisión y concreción las casillas de las cuales se pretende el nuevo recuento de la votación, aún cuando se trate de la totalidad. 3. Expresar la causa de pedir, correspondiente a cada casilla, individualmente impugnada”.⁸

A decir del Tribunal, el incumplimiento de todos estos requisitos por parte de la Coalición, impidió que se ordenara un nuevo recuento de los votos. Es decir, al impugnar sólo los resultados de 230 distritos distritales y no los de todas las casillas de todos los distritos, la CPBT prácticamente aceptaba de manera tácita los resultados del resto. Esto ocasionó que para el TE fuera inadmisibile la pretensión del recuento total de la votación para la elección de presidente de la República.

2. Se resolvieron 174 incidentes tramitados en los juicios de inconformidad promovidos por la Coalición. Mediante los incidentes, la CPBT pretendía que se llevara a cabo un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas de los distritos precisados, en atención a los supuestos establecidos en el artículo 247 COFIPE. Entre los incidentes, también se encontraba uno derivado del SUP-JIN 212/2006. La sentencia interlocutoria

⁸ Dictamen, 103.

correspondiente sólo se ocupó de la pretensión del nuevo escrutinio y cómputo de votos de algunas casillas del distrito electoral donde se presentó el JIN.⁹

En cada proyecto el TE analizó si los diferentes consejos distritales debieron o no llevar a cabo un nuevo escrutinio y cómputo. Al emitir la sentencia interlocutoria de cada uno de los 174 incidentes, declaró 25 infundados, 6 fundados y 143 fundados en parte. De ahí que el TE ordenó realizar el escrutinio solicitado en los últimos 149 casos mencionados, de lo cual resultó un recuento de la votación recibida en 11 839 casillas, instaladas en 149 distritos electorales correspondientes a 26 entidades federativas. Esto representó aproximadamente 9% del total de mesas de votación instaladas en el país (un total de 130, 477 instaladas) y casi un tercio de las que específicamente señaló la Coalición (alrededor de 40, 000).

Sesión 28 de agosto

En esta fecha el Tribunal resolvió los 375 juicios de inconformidad presentados en la elección de presidente de la República, entre ellos, el SUP-JIN-212/2006. En el tercer considerando de este juicio de inconformidad, el Tribunal dijo: “La actora también formula la pretensión de que no se declare la validez de la elección presidencial ni la de Presidente electo, si no se realiza el recuento total de la votación emitida en dicha elección”.¹⁰ A lo cual respondió que dicha situación no se encontraba dentro de las que eran objeto del juicio de inconformidad, por lo cual remitió este alegato al expediente que sería discutido en la etapa de calificación de la elección.

⁹ Incidente II, Sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo por razones específicas. Expediente: SUP-JIN-2012/2006. Disponible en: <http://em.fis.unam.mx/~mochan/elecciones/sentencias/SUP-JIN-212-2006-Inc2.html>

¹⁰Dictamen, 10.

En cada juicio se analizó el acto electoral impugnado, más no se discutió la validez de la elección porque el Tribunal estimó que ello correspondía a otra etapa, es decir, a la de calificación. Una vez que se resolvieron todos los juicios, concluyó la etapa contenciosa y se pasó a la etapa de calificación de elección.

Sesión 5 de septiembre

En esta sesión la Sala Superior del Tribunal aprobó, por unanimidad, el Dictamen de Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo.¹¹ El Dictamen se compone de varias partes: Vistos, Antecedentes, Considerandos y Declaraciones.¹²

En el considerando Cuarto, el Tribunal realizó un análisis del desarrollo del proceso electoral para calificar la elección. Ahí, el TE negó la petición de la CPBT de recabar diversas pruebas, por lo que los alegatos sólo serían examinados con base en los medios de prueba que constaban jurídicamente en el expediente. Esto, debido a que el procedimiento de calificación no es de carácter contencioso, “en tanto no tiene por objeto la tramitación, substanciación y resolución de un litigio entre partes, sino el desempeño directo de la función culminante del proceso electoral federal de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que aunque se encuentra encomendada a un tribunal jurisdiccional constitucional, se trata de la revisión de oficio del cumplimiento de los presupuestos

¹¹ Elaborado por la Comisión integrada por los magistrados Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo y Mauro Miguel Reyes Zapata.

¹² En los Antecedentes el Tribunal realizó un recuento de los acuerdos, resoluciones y actos de la autoridad electoral a lo largo de las etapas de preparación de la elección y la jornada electoral. También hizo referencia a la resolución de los juicios de inconformidad presentados en contra de los cómputos distritales.

En los Considerandos se establece la competencia de la Sala Superior del TE, se presenta los resultados finales de la votación por distrito electoral, se realiza el cómputo final de la elección, se hace la calificación de la elección, se analiza la validez de la elección, se hace la revisión de los requisitos de elegibilidad y se hace la declaración de presidente electo.

Las declaraciones finales del Dictamen consisten en la presentación de los cuatro puntos más importantes: quién fue el candidato ganador, la validez de la elección, la satisfacción de los requisitos de elegibilidad y la declaración de presidente electo.

indispensables para la validación del proceso electoral de la elección del Presidente de la República, por lo cual no está regido por las reglas procesales establecidas para los medios de impugnación, especialmente las relativas a los derechos procesales de las partes”.¹³

Con esta afirmación, el Tribunal enfatizó que la investigación y presentación de pruebas es propia del sistema de medios de impugnación. Y se podría pensar que incluso de los procedimientos administrativos que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral en sus distintas instancias. Pese a que estos últimos no son propiamente litigiosos, sí tienen una naturaleza adversarial, a diferencia de la naturaleza de revisión que el Tribunal atribuye a la calificación de la elección. Pues para esta etapa de las elecciones, la mayoría de dichos procedimientos ya debieran estar substanciados, reafirmando la validez de los actos celebrados durante el proceso.

En la parte correspondiente al Dictamen y Declaración de Validez de la Elección, el Tribunal pretendió realizar un estudio conjunto de todos los aspectos estudiados para pronunciarse de manera general acerca de la validez de los comicios electorales. Para ello, dijo, deben ponderarse los actos del proceso electoral y las irregularidades que pudieran haber quedado demostradas, así como la repercusión que pudieron haber tenido en el mismo. Respecto a las irregularidades que denunció la CPBT y que se analizaron una por una a lo largo del considerando cuarto, se dijo que “no quedaron demostradas, ante la insuficiencia de elementos que pusieran de manifiesto su existencia, o bien, la afectación al desarrollo del proceso electoral”.¹⁴ En consecuencia, “si no se tuvieron por demostradas en

¹³ Dictamen, 44.

¹⁴ Respecto a cada una de ellas, el Tribunal señaló:

- No se demostró que hubiera irregularidades respecto a los actos anticipados de campaña.

-No se acreditó plenamente una intervención indebida de terceros en la difusión de propaganda en contra de AMLO. Tampoco existen elementos para considerar que hubo un sesgo informativo en, ni existió presión o coacción a los electores en el mismo sentido.

lo particular las supuestas irregularidades que se invocaron, tampoco pueden servir de base para realizar un estudio conjunto de la posible influencia que pudieran haber tenido en el desarrollo del proceso electoral”.¹⁵

Sin embargo, el Tribunal admitió que durante el periodo de campañas electorales, “se advirtió la existencia de ciertos hechos que, en principio, pueden considerarse ilícitos o irregulares, sin embargo, en algunos de ellos no se tuvieron elementos para determinar su grado de influencia y en otros, la concurrencia de diversas circunstancias que se les opusieron restaron o disminuyeron los efectos perniciosos que pudieron haber tenido”.¹⁶

En cuanto a la intervención del Ejecutivo, el Tribunal aceptó que este sí realizó diversas declaraciones en las cuales “hacía referencias o establecía sesgos entre los contendientes del proceso”. Así, “las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran

-
- No existieron elementos para considerar la distribución de propaganda por parte de empresas mercantiles como una irregularidad que hubiera afectado el proceso electoral.
 - No hubo evidencia del rebase de tope de gastos de campaña.
 - No hubo elementos del uso de programas sociales para apoyar la campaña del candidato del PAN, así como la intervención de autoridades locales a favor del mismo.
 - No hubo elementos para considerar que había sido difundida propaganda religiosa a favor de FCH.
 - La participación de extranjeros y las omisiones atribuidas al IFE y a la Fepade, no implicaron ninguna irregularidad.
 - La grabación que apunta a la intervención de Elba Esther Gordillo carece de valor jurídico.
 - No hubo irregularidades durante los cómputos distritales, y los errores alegados en las actas de escrutinio y cómputo se analizaron y resolvieron en cada uno de los juicios de inconformidad.
 - Respecto a las campañas negativas y la participación de Aznar, dijo que pudieron haber generado “un efecto contrario mediático no deseado por quien la instrumenta”. Dictamen, 284-292.

¹⁵ Dictamen, 287.

¹⁶ Dictamen, 287-88.

acreditadas”.¹⁷ Sin embargo, estas “no fueron de la suficiente magnitud, debido a su carácter indirecto y velado, sin referencia concreta a algún candidato en particular”.¹⁸

El dictamen concluyó:

Así pues, vistos en su conjunto los acontecimientos señalados, no generan convicción de una afectación importante a los principios rectores de las elecciones democráticas, principalmente la libertad del voto, pues se trata de cuestiones no probadas, o que habiéndolo sido, no se tiene sustento objetivo del impacto que pudieron haber tenido (...) lo mismo sucede en torno a los hechos irregulares de los cuales no se tiene algún elemento para medir su grado de influencia, o bien, de los cuales se redujo o detuvo sus efectos, pues el conjunto de ellos no revela una afectación determinante a los principios fundamentales del proceso electoral, sino irregularidades, algunas de ellas de cierta importancia, que, sin embargo, fueron mermadas o no se conoce su impacto.

Con esto no se desconoce que en algunos casos, se trató de situaciones de importancia o de gravedad, pero debido a las medidas preventivas y correctivas mencionadas pudieron detener sus efectos, en la medida necesaria para impedir que fueran determinantes para afectar la libertad del sufragio.

De esta manera, ni siquiera la conjunción de estos hechos que se pudieran tener por acreditados, sería impedimento para declarar la validez de la elección, dado que, según se evidenció, por sus alcances temporales y espaciales no habría complementación entre ellos, al grado de que llevaran a este órgano jurisdiccional a la conclusión de que se trató de una acción concertada o deliberada con una finalidad común de influir en la intención de los votantes, tampoco se puede afirmar que hayan sido actos continuos, reiterados o generalizados que hubieran trascendido en los resultados electorales”.¹⁹

Finalmente, el Tribunal declaró válida la elección y presidente electo al candidato que obtuvo el primer lugar en la votación.

¹⁷ Dictamen, 203.

¹⁸ Dictamen, 289.

¹⁹ Dictamen, 291-293.

Críticas e implicaciones

Los argumentos que el Tribunal elaboró en las distintas resoluciones en las que respondió a los cuestionamientos en torno a la elección han sido motivo de análisis y críticas. A continuación se comentarán algunas de las implicaciones de los argumentos del TE únicamente en los temas que tienen algún impacto o relación con el sistema de nulidades electorales.

- Naturaleza jurídica del Dictamen

El TE se enfrentó a la poca regulación de la naturaleza del Dictamen y de su procedimiento de elaboración,²⁰ por ello realizó un análisis al respecto. Consideró que, de las atribuciones que el artículo 99 constitucional le confería, era posible distinguir dos ámbitos de actuación. El primero, puramente jurisdiccional. El segundo, de orden administrativo-electoral para la calificación de la elección presidencial, encargado a un tribunal jurisdiccional. Los juicios de inconformidad (y el resto de los medios de impugnación contenciosos) corresponden al aspecto jurisdiccional y se rigen por la LGSMIME. Estos, son de naturaleza contradictoria, plantean una litis que debe resolver un tercero y tienen reglas específicas en términos procesales y probatorios. En cambio, a decir del TE, el Dictamen es solamente un acto administrativo, por lo que en él no cabe la posibilidad de encontrar dos partes con pretensiones encontradas. Esta última actuación, “aunque se encuentra encomendada a un tribunal jurisdiccional constitucional, se trata de la revisión de oficio del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación del proceso electoral de la elección del Presidente de la República, por lo cual no está regido por las

²⁰Reglas que regulan el dictamen: artículo 99 cpeum, párrafo 4, fracción II,; 186, fracción II, 189, fracción I, inciso a), de la LOPJF, y 174 párrafos 1 y 6 del COFIPE)

reglas procesales establecidas para los medios de impugnación, especialmente las relativas a los derechos procesales de las partes”.²¹

Este razonamiento del Tribunal generó algunas críticas. Miguel Eraña por ejemplo, considera que este argumento tiende a “menospreciar las atribuciones jurisdiccionales certeras del Tribunal Electoral.”,²² pues éste “se impone para este caso y los del futuro la inexplicable *auto-restricción* de no poder autorizar, de oficio o por petición de parte, prueba electoral ninguna del gran elenco que podría servirle para acometer las atribuciones constitucionales y legales de cómputo final y de declaratoria de validez de la elección y de Presidente electo”.²³ Según Jaime Cárdenas, otro problema de que el Dictamen no tenga carácter contencioso es que en él “no hay un análisis de cómo el conjunto de las irregularidades impactaron el proceso. Es básicamente una resolución que contradice una a una las irregularidades invocadas, sin comprenderlas y argumentarlas en su integridad”.²⁴

Sin embargo, dada la naturaleza del Dictamen en 2006, no cabía la posibilidad de durante esta etapa, el Tribunal este se allegara de más material probatorio del que la Coalición había proporcionado durante las impugnaciones. Sino que, en los juicios de inconformidad, la parte actora tendría que haber encontrado el “medio idóneo” para comprobar todos sus agravios y demostrar que dichas irregularidades hubieran sido determinantes para el resultado, para que el Tribunal pudiera calificar la elección como no válida.

²¹Dictamen 44.

²²Miguel Eraña Sánchez, *La calificación presidencial de 2006: el dictamen del TEPJF a debate* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2007), 21.

²³Eraña, *La calificación presidencial*, 8.

²⁴Jaime Cárdenas, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16 (enero-junio 2007): 43-69. 51. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst16/CUC000001602.pdf>

Otra consecuencia de la poca regulación del Dictamen, es el hecho de que tampoco existía un momento procesal oportuno para invocar la nulidad de la elección, pues esta posibilidad no estaba prevista por la ley. De ahí que el Tribunal tuviera que generarlo: “el Tribunal reconoció que el momento adecuado para expresar la solicitud de que se contemplase la anulación de toda la elección era al presentar los recursos de impugnación sobre los distritos y casillas específicas, de acuerdo con la *ley de impugnación electoral*, pues no había otra oportunidad legal para hacerlo. En este sentido, la CPBT no se equivocó al hacer dicha solicitud en la etapa de las impugnaciones específicas a través de los juicios de inconformidad”.²⁵

- Posibilidad de anular la elección y la causa abstracta

El Tribunal se enfrentó a la petición de invalidar unos comicios cuya nulidad no estaba prevista en ningún ordenamiento. Sin embargo, nunca negó que ello fuera posible. En la sentencia del 5 de agosto, el TE dijo que en el Dictamen revisaría la pretensión de la CPBT para declarar la invalidez de las elecciones. Además, a lo largo del Dictamen sobresale el hecho de que el Tribunal haya contemplado la posibilidad que esta elección fuera declarada inválida.²⁶ Con esto, “el Tribunal acepta la legitimidad de esa solicitud”.²⁷ Uriel Piña señala

²⁵José Antonio Crespo, 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana* (México: Debate, 2008), 139. [Las cursivas son originales] El Tribunal dijo: “no pasa desapercibido que de la legislación electoral adjetiva, no se desprende ningún otro mecanismo por virtud del cual los partidos políticos o coaliciones estuvieran en aptitud de expresar las alegaciones que estimaran conducentes respecto de la validez o invalidez de una elección, por lo que, ante tal laguna, este órgano jurisdiccional considera que lo procedentes es tomar las medidas conducentes a efecto de que dichas alegaciones sean atendidas en su momento procesal oportuno”.

²⁶El Tribunal habla en un par de ocasiones de la nulidad de la elección de la elección:

En la página 81 del Dictamen sostiene: “Al aplicar este principio a la alegación sobre el uso de propaganda negra que aduce uno de los participantes en los comicios presidenciales, esta sala superior considera, que es inadmisibles que un partido político o coalición invoque la propaganda negra que dice fue utilizada en su contra por otros contendientes, como sustento de su *pretensión de nulidad de la elección*, si el propio impetrante empleó también esa clase de propaganda en contra de sus contrincantes”. Y en la 236 dice: “Ahora bien, en relación con aquéllos hechos respecto de los cuales existen elementos en el expediente que tienden a demostrarlos, los mismos tampoco son aptos para considerar la *nulidad de la elección de Presidente de los*

acerca de la posibilidad de anular la elección: “esto se encuentra reconocido a lo largo de todo el Dictamen, pues precisamente en él se aborda el estudio de los hechos y las pruebas en las cuales la Coalición apoyó su pretensión de nulidad del proceso electoral”.²⁸ Y celebra: “esta admisión, aunque evidente y subyacente, es importante, porque de cara al futuro garantiza cuando menos la posibilidad de que un proceso de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que sea invalido por infracción de los principios constitucionales que lo rigen puede ser nulificado”.²⁹

Esta postura del Tribunal fue bien recibida por algunos estudiosos del derecho electoral. Lorenzo Córdova, por ejemplo, no sólo coincide con la postura del TE, sino que va más lejos al expresar que la nulidad de esta elección sí está contemplada. Asegura: “sí hay un fundamento constitucional para la causal de nulidad. En efecto, no solamente es una cuestión teórica decir que no hay elección democrática que no pueda ser susceptible de ser declarada inválida, es una cuestión constitucional. Una elección que por fuerza tuviera que ser declarada válida, hubiera pasado lo que hubiera pasado, es un sinsentido”.³⁰ En el mismo sentido se pronuncia el Magistrado Nava Gomar, quien reconoce que existe “la posibilidad de que las elecciones de presidente de la República, (...) eventualmente ser anuladas mediante la aplicación de dicha causa abstracta de nulidad o no específica cuando se vulneren de manera importante y trascendente uno o varios de los principios constitucionales que se deben observar para que cualquier tipo de elección sea considerada

Estados Unidos Mexicanos, pues dichos elementos no son suficientes para acreditar su veracidad”. (Las cursivas son propias)

²⁷Crespo, 2006: *hablan las actas*, 137.

²⁸Uriel Piña, “La calificación de validez de la elección 2005-2006”, en *La calificación presidencial de 2006: el dictamen del TEPJF a debate*, ed. Miguel Eraña Sánchez, 6 (México: Miguel Ángel Porrúa, 2007).

²⁹Piña, “La calificación de validez de la elección 2005-2006”, 12-3.

³⁰Lorenzo Córdova Vianello, *La (e) lección presidencial 2006*. (México: TEPJF, 2008), 28. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Retos/la%20eleccion.pdf>

válida (...) puesto que sería inadmisibile la subsistencia de una elección a pesar de que se acreditaran irregularidades graves”.³¹

Por el contrario, hay autores que sostienen una postura mucho más textualista, como García Solís. Para este autor no es posible alegar la nulidad de esta elección porque la ley de medios de impugnación no prevé alguna hipótesis al respecto. Sin embargo, reconoce que ello implicaría un vacío legal que “hace nugatorio en principio, la viabilidad del estudio de la existencia de presuntas violaciones sustanciales cometidas durante el desarrollo de los comicios presidenciales”.³²

Como es posible percatarse, la discusión fue muy similar a la que se dio en las elecciones de Tabasco. De ahí que sea frecuente que se invoquen los argumentos de aquel caso para hablar de la posible nulidad de esta elección. Crespo considera que el Tribunal pudo haber declarado inválida la elección presidencial mediante la causal de nulidad abstracta. Señala: “la tesis referida habla de cualquier elección, y no sólo las de diputados y senadores”.³³ Lorenzo Córdova coincide con esta postura: “el dictamen revela que, a diferencia de lo que muchos sostuvieron en los meses previos a la elección, en el sentido de que los comicios presidenciales no puede anularse porque (a diferencia de lo que ocurre con el caso de las elecciones de diputados y senadores) las causas de nulidad no están expresamente previstas en la ley, y por lo tanto la elección presidencial debe por fuerza ser declarada válida; ésta sí puede ser anulada por la vía de la llamada causa abstracta”.³⁴

³¹ Nava Gomar, “Las nulidades en materia electoral”, 30.

³² José Alfredo García Solís, “La calificación de la elección presidencial y el vacío jurídico para cuestionarla”, *Quid Juris* 4. (México: IIJ): 4. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/4/cnt/cnt2.pdf>

³³ Crespo, 2006: *hablan las actas*, 145.

³⁴ Lorenzo Córdova Vianello, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, en *2 de julio: reflexiones y perspectivas* (México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, SITESA, 2007), 90.

- Intervención del titular del Poder Ejecutivo en el proceso electoral

Uno de los razonamientos que generó más críticas fue la postura del Tribunal respecto a la intervención del Ejecutivo en las campañas electorales. Según Córdova, el Tribunal reconoció que sus conductas fueron impropias y “que afectaron las condiciones de equidad que exige una contienda democrática (pero que) se trataba de intervenciones cuyos efectos distorsionadores sobre la voluntad de los electores no podía corroborarse ni mucho menos ponderarse”.³⁵ Córdova justifica este comportamiento del TE: “puede haber elecciones inequitativas, por ejemplo, pero para poder ser anuladas, la inequidad tuvo que haber sido grave, evidente e incontrovertible”.³⁶

Sin embargo, el Tribunal ya había castigado la interferencia del poder ejecutivo local en las elecciones de gobernador de Tabasco y Colima. En ambas estimó que su intervención era un elemento relevante para declarar la nulidad de estas elecciones. Dice Crespo, en ambas “el Tribunal consideró que la actuación del Ejecutivo estatal había afectado los principios rectores de los comicios consagrados en el artículo 41 constitucional –o al menos alguno de ellos- de manera grave”.³⁷ De ahí que Cárdenas señale que sus argumentos: “son inexplicables desde el trabajo previo del propio Tribunal”.³⁸ Al respecto, dice Crespo: “las condiciones sobre este tema –que dieron pie a la anulación por causal abstracta en Colima- se asemejan a las registradas durante la elección presidencial en relación a la actuación del presidente Fox. Sin embargo, se trata de una evaluación estrictamente subjetiva, difícil de medir con precisión, por lo cual se podría estar de

³⁵Córdova, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, 89.

³⁶Córdova, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, 91.

³⁷Crespo, *2006: hablan las actas*, 135.

³⁸Jaime Cárdenas, “El proceso electoral de 2006”, 50.

acuerdo o no con esa parte del dictamen del Tribunal, o decir que no fue exhaustivo para determinar qué tanto impactó la injerencia de Fox en la campaña presidencial”.³⁹

En 2006, al complicado contexto político se sumaron algunas deficiencias en el marco legal de la impugnación de la elección presidencial. Principalmente, la ausencia de regulación del Dictamen, la falta de causales de nulidad de la elección presidencial expresamente previstas en la ley, y la inexistencia en el marco normativo de la posibilidad de ordenar nuevo escrutinio y cómputo. En consecuencia, la Sala Superior del TE hizo una labor interpretativa de todas estas figuras jurídicas en muy corto tiempo, pues además, no existían precedentes de petición de nulidad de una elección presidencial. Ello, evidenció el margen que el Tribunal tenía para resolver respecto a temas fundamentales de los comicios electorales.

Si bien es necesario que ciertos aspectos se regulen para dar certeza a los procesos y brindar pauta a los tribunales acerca de sobre qué bases interpretar, también resulta indispensable que los jueces constitucionales conserven un espectro de actuación respecto a las normas sujetas a interpretación. De lo contrario, su papel se restringiría a la de meros aplicadores de reglas y no a la de últimos intérpretes en la materia.

Como se verá a continuación, la reforma de 2007 fue muy vasta. Se trató de un intento legislativo por regular todos los aspectos posibles de los procesos electorales, con especial énfasis en los temas más controvertidos a la luz de las elecciones de 2006. En los temas que nos ocupan, con la reforma se intentó llenar los vacíos existentes respecto a la Dictamen y a la impugnación de la elección presidencial. En materia de nulidades, la reforma pretendió acotar la posibilidad de que el Tribunal declare la nulidad de elecciones por causales que no estén expresamente establecidas en ley secundaria.

³⁹Crespo, 2006: *hablan las actas*, 145.

2.2 Reforma electoral 2007-2008

El 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Dichas modificaciones constitucionales entraron en vigor al día siguiente de su publicación.⁴⁰

Esta reforma constitucional en materia electoral pretendió dar respuesta a los problemas que quedaron expuestos con la elección presidencial de 2006.⁴¹ Por ello, fue muy amplia y abarcó muchos temas, como el gasto en campañas electorales, financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, facultades de los distintos órganos

⁴⁰Diario Oficial de la Federación, 13 noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2007&month=11&day=13>. Iniciativa presentada el 31 de agosto de 2007 por el senador Manlio Fabio Beltrones, a nombre propio y en representación de los senadores y diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PRI y PT que la suscribieron. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de documentación, Información y análisis. Dirección de bibliotecas y de los sistemas de información, Palacio Legislativo, *Cuaderno de apoyo Reforma Constitucional en materia electoral (Proceso Legislativo)* <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>

⁴¹Así lo admitieron varios legisladores de distintos grupos parlamentarios durante los debates de la reforma. Por ejemplo, Pedro Joaquín Coldwell, del PRI, sostuvo: “¿Por qué esta clase de Reforma Electoral? Porque si bien es cierto de la tradición de ricas reformas legislativas que hemos hecho los mexicanos a partir de 1977 a 1978 ha habido grandes avances, las elecciones del 2006 también demostraron que estos avances eran insuficientes”. Carlos Navarrete Ruiz, coordinador del grupo parlamentario del PRD afirmó: “Lo que ocurrió fue que entramos en conocimiento y en conciencia plena de que no puede repetirse el fenómeno de la elección del 2006, que las viejas reglas del juego para acceder al poder están caducas, que ya no sirven, que facilitan el enfrentamiento y la división sin salidas institucionales, que las reglas viejas ya no funcionan para la nueva competencia electoral”.

Arturo Núñez, del PRD, hizo énfasis en los acontecimientos de 2006. Señaló: “La elección federal del seis de julio del 2006 puso a prueba en una situación inédita y límite al Sistema Electoral de México. Se condensaron en esa fecha las deficiencias e insuficiencias que ya venía reportando la normatividad vigente desde 1996, ante la dinámica del cambio en el proceso de democratización. Los primeros comicios presidenciales, después de la alternancia, plantearon retos inéditos, lo que complicó una enorme competitividad, reflejada en los resultados estrechos de la votación entre los principales contendientes. Se advirtió entonces con claridad que las instituciones reportaron déficit en su diseño y en el desempeño de los responsables de su conducción. Muchos procedimientos fueron rebasados por la realidad. Nuevos problemas que se fueron acumulando sin encontrar soluciones, precampañas no reguladas, injerencia presidencial indebida, manipulación gubernamental de la pobreza y la marginación mediante la compra del voto, esportización de la comunicación política, propaganda negativa, predominio del dinero y de poderes fácticos a la captura del Estado en la génesis de los poderes públicos sustentados en la elección, llevaron al país a una severa crisis de legitimidad que ha implicado graves retrocesos y que ha dividido políticamente a los mexicanos, acentuando la polarización que deriva de la brutal desigualdad social”.

electorales, transparencia, acceso a la información, distribución de tiempo en medios de comunicación y otros.

Respecto al tema de la nulidad de elecciones, la exposición de motivos de la Iniciativa no menciona nada en particular, pero dos de los artículos constitucionales que se modificaron con la reforma afectan directamente el tema de nulidad de elecciones: el 99 y el 116. El principal cambio en la materia se dio con la inclusión de un nuevo párrafo después de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional. Este fue aprobado sin modificaciones respecto de lo propuesto por la Iniciativa:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...)

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

*Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.*⁴²

El texto adicionado al segundo párrafo de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 establece que las diferentes salas del TEPJF pueden declarar la nulidad de una elección por causales legalmente previstas. Respecto a esta inclusión, las Comisiones Unidas que analizaron la Iniciativa, expusieron en el Dictamen de Primera Lectura de la Cámara de Senadores: “hemos llegado a la convicción de que la antes transcrita propuesta es de aprobarse en virtud de que atiende a una preocupación respecto a los límites interpretativos que cabe o no señalar, desde la propia Constitución, a toda autoridad de naturaleza jurisdiccional”.⁴³ Y fueron contundentes en la finalidad de que ese párrafo

⁴² [El énfasis es mío]

⁴³ Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cuaderno de apoyo Reforma Constitucional en materia electoral*, 77.

limitara la posibilidad de que el Tribunal Electoral estableciera causales de nulidad de elección jurisprudencialmente: “Coincidimos en la necesidad de que, sin vulnerar la alta función y amplias facultades otorgadas por la Carta Magna al TEPJF, éste deba ceñir sus sentencias en casos de nulidad a las causales que expresamente le señalen las leyes, sin poder establecer, por vía de jurisprudencia, causales distintas. En el momento oportuno, la ley habrá de ser reformada para llenar el vacío hoy presente respecto de las causas de nulidad de la elección presidencial, así como para precisar otras causas de nulidad en las elecciones de senadores y diputados federales”.⁴⁴

En la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas que presentaron el Dictamen, presentaron los argumentos que, según ellas, motivaron la aprobación de la modificación a dicho artículo. Reafirmaron lo dicho por las Comisiones de la Cámara de origen: “En los párrafos tercero y cuarto de la fracción segunda del Artículo en comento se establece la base constitucional para que tanto las salas regionales como la Sala Superior solamente puedan declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes; se prevé también la posibilidad de que pueda declararse o no la validez de la elección presidencial y se realice en su caso la declaratoria de presidente electo. Con estas reformas se perfecciona el sistema de nulidades electorales, *cerrando la puerta a la creación de causales no previstas por la ley, que tanta polémica provocó en años pasados*. Por otra parte, se llena el vacío existente desde 1996 respecto a la posibilidad de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare la nulidad de la elección presidencial. La ley señalará las causales de nulidad aplicables a dicha elección”.⁴⁵

⁴⁴ Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cuaderno de apoyo Reforma Constitucional en materia electoral*, 35.

⁴⁵ Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cuaderno de apoyo Reforma Constitucional en materia electoral*, 196. [El énfasis es mío]

También se aprobó la inclusión del inciso m) en el texto del artículo 116, tal como lo propuso la Iniciativa. Con dicha adición, se establece la obligación de que los Congresos locales fijen en las Constituciones y leyes electorales locales las causales de anulación de la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

m) *Se fijen las causales de anulación de las elecciones de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; y*

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.⁴⁶

De la reforma a este artículo se comentó en la Cámara de Diputados: “el propósito de la reforma bajo estudio es armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal, con las existentes a nivel estatal, preservando la armonía entre ellas”. Pero no se dijo nada en lo particular respecto al inciso m).

Esto es, el Poder Legislativo pretendió que las causas de nulidad de todas las elecciones, tanto federales como locales, quedarán contempladas en las leyes de la materia. Por ello, los artículos Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto previeron lo relativo a las adecuaciones legales del marco normativo en materia electoral:

Artículo Cuarto. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones pertinentes a las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Artículo Quinto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ [El énfasis es mío]

Así, en enero de 2008 se expidió un nuevo COFIPE⁴⁷. Y el primero de julio del mismo año se reformó, adicionó y derogó la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.⁴⁸

En la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) se reiteró lo establecido en el nuevo párrafo del artículo 99 respecto a la nulidad de elecciones. Y se especificó que la ley en donde deben estar contenidas las causales de nulidad de las elecciones federales es la LGSMIME.

Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

II. Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

*Las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.*⁴⁹

Por ello, la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* incluyó numerosas modificaciones en materia de nulidad de elecciones. Incluso se nombró al Capítulo III: “De la nulidad de las elecciones federales”. Las causales de nulidad de elección quedaron como sigue:

Artículo 76

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:

a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o

⁴⁷Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, DOF, 14 enero de 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/COFIPE/COFIPE_orig_14ene08.pdf

⁴⁸Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. DOF, 1 julio de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime/LGSMIME_ref01_01jul08.pdf

⁴⁹ [El énfasis es mío]

- b) *Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o*
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Artículo 77

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:

- a) *Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en la entidad de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o*
- b) *Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o*
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.⁵⁰

Y se adicionó un artículo completo respecto a la nulidad de elección presidencial:

Artículo 77 Bis

1. Son causales de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinticinco por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o
- b) Cuando en el territorio nacional no se instale el veinticinco por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

La reforma también dejó en claro que existe la posibilidad de anular los comicios presidenciales. Se modificó el párrafo tercero de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 de la CPEUM. Antes de la reforma, esa parte del texto constitucional decía:

La Sala Superior 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, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.⁵¹

⁵⁰ [El énfasis es mío]

⁵¹ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 22 agosto de 1996. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

Con la reforma se reubicó la frase “en su caso”, lo cual deja abierta la posibilidad de que como resultado de las impugnaciones interpuestas contra esta elección, pueda invalidarse:

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, *en su caso*, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

En el mismo sentido, se modificó el artículo 85 constitucional para reconocer la posibilidad de que la elección presidencial no sea declarada válida y prever las consecuencias de ello.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

En congruencia, también se reformó la redacción del artículo 189 de la LOPJF:

Artículo 189.- La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:
a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, *siempre que dichos juicios no tengan como efecto la nulidad de la elección*, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Las decisiones que adopte la Sala Superior serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes;⁵²

No sólo se establecieron las mencionadas causales de nulidad de dicha elección, sino que también se atendieron los vacíos procesales de 2006. A partir de la reforma, mediante el juicio de inconformidad, es posible impugnar la elección presidencial incluso por nulidad de toda la elección. La LGSMIME estableció:

Artículo 50

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:

a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, y

⁵² [El énfasis es mío]

II. Por nulidad de toda la elección.

Artículo 52

5. Cuando se impugne por nulidad toda la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el respectivo juicio de inconformidad deberá presentarse ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, acompañado de las pruebas correspondientes.

Artículo 54

2. Cuando se impugne la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de toda la elección, el respectivo juicio de inconformidad deberá presentarse por el representante del partido político o coalición registrado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Respecto a la petición del recuento total de la votación recibida en casilla, no se establecen supuestos de un nuevo escrutinio y cómputo de toda la elección presidencial. Pero en la LGSMIME se establecieron ciertos supuestos en los que el Consejo Distrital debe ordenar de oficio la apertura de un paquete electoral:

Artículo 295.

d) El Consejo Distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

I. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena del quien lo haya solicitado;

II. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y

III. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.⁵³

Finalmente, cabe resaltar que con la reforma electoral, las Salas Regionales del Tribunal adquirieron mayor importancia. Antes sólo funcionaban durante el periodo de elecciones,⁵⁴ pero a partir de la reforma, su funcionamiento es permanente. Por eso, a partir de esta fecha se verá cómo las Salas Regionales toman más decisiones:

Artículo 99 CPEUM. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

⁵³ Aunque este artículo se refiere a la elección de diputados, según los artículos 297 y 298, lo mismo es aplicable para la elección de senadores y presidente de la República.

⁵⁴ El artículo 192 de la LOPJF hasta antes de la reforma decía:

Artículo 192.- El Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. (...)

En los casos de elecciones federales extraordinarias, la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse, será convocada por el presidente del Tribunal, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, para que se instale y funcione con el mínimo personal indispensable durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieren surgir durante las mismas.

*Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.*⁵⁵

Artículo 185 LOPJF.- El Tribunal Electoral funcionará en forma permanente con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.

En conclusión, en materia de nulidades la reforma abarcó dos grandes temas. Primero, respondió a algunos puntos específicos que fueron problemáticos en las elecciones presidenciales de 2006. Se previó la posibilidad declarar la invalidez de dichos comicios y se fijaron sus causales de nulidad. Estas son “causas similares que las de diputados y senadores, a excepción del porcentaje de causales de nulidad y no instalación de casillas, que en esta elección es de 25% en el territorio nacional”.⁵⁶ Al respecto, Luna Ramos comenta: “lo importante de la inclusión de la nulidad de elección de Presidente radica en la certeza respecto de los supuestos en que procede”.⁵⁷ Además, se reguló procesalmente la petición de nulidad de elección presidencial. En palabras de Santiago Nieto, “con esta reforma se elimina el vacío legal existente respecto a la posibilidad de anular la elección presidencial”.⁵⁸ Y concluye: “el juicio de inconformidad y, particularmente, los temas vinculados con la apertura de paquetes electorales fueron mejorados de manera sustancial con la reforma”.⁵⁹ Sin embargo, en lo tocante a la regulación del Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la Elección y de Presidente Electo, la reforma fue prácticamente omisa.

⁵⁵ [El énfasis es mío]

⁵⁶ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 507.

⁵⁷ Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 508.

⁵⁸ Nieto & Terrazas, “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”, 655. Además, los autores señalan: “se deroga el párrafo legal que exigía la presentación del escrito de protesta como un requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, eliminando una carga injustificable y promoviendo de mejor forma el acceso a la justicia como un derecho fundamental”.

⁵⁹ Nieto & Terrazas, “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”, 656.

Segundo, se estableció a nivel constitucional y legal, que el Tribunal Electoral únicamente puede declarar la nulidad de elecciones sujetándose a las causales previstas expresamente en ley. Ello implicó que, tanto el legislador federal como el local, debían fijar expresamente las causales de nulidad de cada elección en los respectivos ordenamientos legales.

Para este trabajo el punto más relevante de la reforma es este intento por limitar las posibilidades de la construcción interpretativa del Tribunal respecto a la nulidad de elecciones. Contemplar todas las posibilidades en la ley resulta una apuesta ambiciosa, pues la complejidad de la práctica política ocasiona que sea casi imposible que el legislador prevea todas las irregularidades que pueden ser cometidas por parte de los distintos actores y que pudieran convertirse en causa de invalidez. Así, el intento de establecer todo el universo de causales en ley puede no ser necesariamente del todo benéfico. Sobre este tema se desarrollará el resto del presente texto.

A continuación, se revisará la reacción del Tribunal después de la reforma en casos en los que se invocó la nulidad de elección y cómo abordó la nueva disposición contenida en el artículo 99 constitucional.

2.3 El Tribunal Electoral después de la reforma de 2007

En los meses siguientes a la entrada en vigor de la reforma de 2007, el Tribunal Electoral se enfrentó a las disposiciones del renovado marco jurídico electoral. En materia de nulidades, varios casos lo colocaron frente a la necesidad de aplicar e interpretar el nuevo texto del artículo 99 constitucional que estableció que las salas de dicho órgano sólo pueden declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en ley.

La primera reacción del Tribunal frente a la dicha modificación fue pronunciarse en el sentido de que la tesis jurisprudencial que daba sustento a la denominada causa abstracta de nulidad de elección dejaba de tener aplicación desde la entrada en vigor la reforma de 2007. En un segundo momento, confirmó la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Yurécuaro, con base en la violación a un principio constitucional y no en una causal de nulidad expresamente prevista en ley. Ello, constituye un antecedente de la llamada invalidez por violación a principios constitucionales que se terminaría de construir hasta las elecciones de Acapulco, Guerrero, en 2008.

A continuación se desarrollan estos dos momentos de las decisiones del Tribunal después de la reforma de 2007. En el capítulo 3 se hablará del caso Acapulco.

2.3.1 Inaplicación de la causa abstracta de nulidad

El 5 de agosto de 2007 se llevó a cabo la elección municipal para el Ayuntamiento de Tecate, Baja California. Dos de las coaliciones que participaron en la contienda impugnaron la resolución del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California ante la Sala Superior del TE. El 29 de noviembre de 2007, esta resolvió el asunto de los expedientes SUP-JRC-275/2007 y SUP-JRC-276/2007.⁶⁰

La actora intentó acreditar la causa abstracta de nulidad de elección. Ante ello, la Sala Superior aclaró que, derivado de la reforma al artículo 99 constitucional, sólo es posible declarar la nulidad de elección por causales expresamente establecidas en ley. Sin embargo, expresó que sí entraría al estudio de la petición de la actora porque los hechos que son motivo de agravio ocurrieron previo a la reforma:

⁶⁰SUP-JRC-275/2007 Y SUP-JRC-276/2007 Acumulados, 179-180, 184. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temaI_nulidadC3.pdf

En efecto, como antes se dijo, la sentencia que se revisa se emitió desde el veintisiete de septiembre de dos mil siete, por lo cual, dado el marco legal vigente en ese momento y la jurisprudencia vinculante existente, el tribunal local estaba obligado a pronunciarse acerca de la pretensión de nulidad de la elección, por la causa abstracta, ya que se le hizo valer, lo cual implica que la litis que ahora se revisa, quedó cerrada con la inclusión de ese tema y es así, como debe revisarse.

(...) Consecuentemente, el pronunciamiento que hace esta Sala Superior acerca de los agravios vinculados con la causa de nulidad abstracta, obedece estrictamente a la naturaleza de revisión de la instancia constitucional, y a la necesidad de revisar, una cuestión que fue motivo de pronunciamiento antes de que entrara en vigor.

No obstante, la Sala Superior encontró que la parte actora no presentó los elementos suficientes que le permitieran entrar al estudio de fondo de si se acreditaba dicha causal.⁶¹

Sin embargo, llama la atención el razonamiento de la Sala Superior al momento de plantear la retroactividad de la aplicación del texto del artículo 99 constitucional anterior a la reforma, aún cuando para la fecha de resolución del asunto, esta ya había entrado en vigor.

Al respecto, Carla Huerta sostiene que las normas constitucionales no son retroactivas.

Dice: “las reglas de aplicación de las reformas constitucionales son diversas a las de cualquier otra norma del sistema, principalmente por lo que a su operatividad en el tiempo se refiere: esto es así fundamentalmente porque no se puede pensar en la retroactividad de

⁶¹En voto concurrente, el Magistrado Flavio Galván Rivera sostuvo que no estaba de acuerdo con el hecho de que el Tribunal hubiera podido tomar en consideración la causa abstracta de nulidad. Dijo:

“considero que los aludidos conceptos de agravio no deben ser objeto de estudio en la ejecutoria, sino ser declarados inoperantes, dado que la materia de controversia y pronunciamiento ha sido excluida del ámbito de facultades jurisdiccionales de este órgano judicial especializado, por determinación del Poder Revisor Permanente de la Constitución.

Esto es así, porque el día trece de noviembre del año en curso se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de fecha seis del mismo mes y año, por el que se reformó y adicionó, entre otros, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal imperativo constitucional, según lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto, entró en vigor el día catorce de noviembre de dos mil siete, razón por la cual, a la fecha, es de aplicación obligatoria para esta Sala Superior, en el conocimiento y resolución de todos los juicios y recursos, incluidos aquellos que hubieren sido promovidos con antelación a la entrada en vigor del nuevo texto constitucional. Por lo antes expuesto arribo a la conclusión, personalísima, de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir del catorce de noviembre de dos mil siete, al analizar y resolver los juicios de revisión constitucional electoral, previstos en el citado artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución, promovidos para impugnar las elecciones celebradas en los Estados de la República, a fin de elegir Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, únicamente se debe ocupar de los conceptos de agravio expresados, en la respectiva demanda, por los enjuiciantes partidos políticos y coaliciones de partidos, siempre que versen sobre las causales de nulidad de la elección previstas expresamente en el ordenamiento legal aplicable, al caso particular”.

la eficacia de las normas constitucionales, aun cuando sus efectos alcancen hechos ocurridos con anterioridad a su promulgación. Incluso cuando está prevista una fecha para el inicio de su vigencia, dicha eficacia opera hacia el pasado, por lo que no pueden esgrimirse derechos adquiridos frente a la Constitución o a sus reformas”.⁶²

Posteriormente, el Tribunal fue contundente en afirmar que desde el 14 de noviembre de 2007, fecha en la que entró en vigor la reforma electoral, la causa abstracta de nulidad, dejaba de tener aplicación. Así, en varios casos posteriores a la entrada en vigor de la reforma, en los que se invocó la causa abstracta de nulidad, el Tribunal Electoral fue claro en afirmar la inoperancia de esta a causa de la modificación al artículo 99 constitucional. Son, al menos, cuatro casos en los que se pronunció en este sentido.

El primero fue el SUP-JRC-487/2007⁶³ referente a la elección de concejales del Ayuntamiento de Huajuapán de León, Oaxaca. Dichas elecciones se habían llevado a cabo el 7 de octubre de dos mil siete, pero la resolución impugnada tenía fecha de 14 de noviembre, es decir, el mismo día de la entrada en vigor de la reforma constitucional. En sentencia del 5 de diciembre de 2007, a menos de un mes de la entrada en vigor de la reforma, la Sala Superior sostuvo que ya no era posible aplicar la nulidad de elección por causa abstracta porque se había vuelto inoperante con la vigencia de la reforma. Al referirse a la petición de la actora de que el Tribunal declarara la nulidad de la elección, la Sala Superior explicó:

El agravio hecho valer en este juicio debe declararse inoperante, dado que la materia de controversia y pronunciamiento ha sido modificada dentro del ámbito de facultades jurisdiccionales de este órgano judicial especializado, por determinación del Poder Revisor Permanente de la Constitución.

⁶²Carla Huerta, “Constitución y diseño institucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99 (septiembre-diciembre 2000): 26. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/3.pdf>

⁶³SUP-JRC-487/2007. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00487-2007.htm>

Esto es así, porque el día trece de noviembre del año en curso se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de fecha seis del mismo mes y año, por el que se reformó y adicionó, entre otros, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)

Tal imperativo constitucional, según lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto, entró en vigor el día catorce de noviembre de dos mil siete, razón por la cual, si la resolución impugnada fue dictada por la autoridad responsable el mismo día catorce de noviembre de dos mil siete, tal y como se puede observar en la misma resolución y lo reconocen las partes en el presente juicio, tal reforma resulta de aplicación obligatoria para esta Sala Superior, en el conocimiento y resolución del presente asunto.

De acuerdo con la nueva disposición constitucional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir del catorce de noviembre de dos mil siete, al analizar y resolver diversos medios de impugnación electoral, previstos en el citado artículo 99 constitucional, entre otros los promovidos para impugnar las elecciones celebradas en los Estados de la República, a fin de elegir Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, únicamente se debe ocupar de los conceptos de agravio expresados, en la respectiva demanda, por los enjuiciantes partidos políticos y coaliciones de partidos, siempre que versen sobre las causales de nulidad de la elección previstas expresamente en el ordenamiento legal aplicable, al caso particular.

Como consecuencia de lo anterior, a partir de esa misma fecha, dejó de tener aplicación la tesis de jurisprudencia identificada con el rubro "NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).

El mismo 5 de diciembre, la Sala Superior resolvió el SUP-JRC-500/2007⁶⁴, referente a las elecciones de concejales del Ayuntamiento de San Jacinto Amilpas, Oaxaca, celebradas también el 7 de octubre de 2007. Al resolver, explicó:

En el caso que nos ocupa, el partido actor invocó en el juicio de origen la multicitada causa de nulidad abstracta, la cual, además de todo, no se encuentra prevista en la legislación del Estado de Oaxaca.

En el SUP-JRC-624/2007,⁶⁵ del 28 de diciembre de 2007, referente a la elección de Ayuntamiento de El Mante, en Tamaulipas, la Sala Superior confirmó dicho criterio:

(...) el justiciable invoca una causa de nulidad de elección que no se encuentra expresamente prevista en nuestra legislación, sino en el criterio de jurisprudencia que se deriva de la tesis S3ELJ 23/2004 [nulidad por causa abstracta].

De la reforma referida, se advierte, que ha sido voluntad del constituyente permanente, brindar certeza mediante el perfeccionamiento de las normas electorales, para dejar claramente establecido, que la Sala Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, solo puede declarar la nulidad de una elección, en estricto apego a las causales expresamente establecidas en las leyes. Es decir, no pueden aplicarse

⁶⁴SUP-JRC-500/2007. Disponible en:

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00500-2007.htm>

⁶⁵SUP-JRC-624/2007. Disponible en:

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00624-2007.htm>

criterios de nulidad de una casilla o elección, que no se encuentren literalmente señalados en las leyes adjetivas en materia electoral.

Como se lee, en los dos últimos casos, el Tribunal aclaró que la nulidad abstracta únicamente podría servir de base para anular una elección si está contemplada expresamente en ley secundaria. En el SUP-JRC-35/2008⁶⁶, resuelto el 6 de febrero de 2008, la Sala Superior enfatizó esto:

De tal suerte y tal y como lo reconoce el representante del Partido Acción Nacional y luego de la precisión antes referida, en el caso del Estado de Puebla, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado no prevé la causa de nulidad abstracta como parte del dispositivo que pueda servir de base para anular una elección tanto municipal como de ningún otro tipo, pues al efecto, solo se contienen las nulidades específicas previstas en las fracciones I a la IX del artículo 377 y el contenido del artículo 378 del código antes referido

Así, es que este Tribunal conforme a los argumentos vertidos en párrafos precedentes resalta que se encuentra impedido por falta de legislación expresa, para pronunciarse al respecto a la causal de una nulidad de elección de tipo abstracta y en consecuencia procede declarar INOPERANTES los agravios citados por los partidos Acción Nacional y Esperanza Ciudadana.

En todos estos casos, el Tribunal dejó claro que la tesis jurisprudencial S3ELJ 23/2004, que daba sustento a causa abstracta de nulidad dejó de ser aplicable con la entrada en vigor de la reforma electoral de 2007.

2.3.2 Caso Yurécuaro: nulidad de elección por propaganda religiosa

El 11 de noviembre de 2007 se llevó a cabo la elección municipal en el Ayuntamiento de Yurécuaro Michoacán, de la cual resultó ganador el PRI. La Coalición “Por un Michoacán Mejor” y el PAN interpusieron recursos de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, mismo que declaró, de manera unánime, la nulidad de la elección municipal el 8 de diciembre del mismo año. El 13 de diciembre del mismo año, el PRI impugnó dicha sentencia. Dicho expediente, el SUP-JRC-604/2007, radicó en la ponencia

⁶⁶ SUP-JRC-35/2008. Disponible en:
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JRC/SUP-JRC-00035-2008.htm>

de la Magistrada Alanis y fue resuelto por la Sala Superior el 23 de diciembre de 2007.⁶⁷ También por unanimidad, la sentencia del TE confirmó el sentido del fallo del Tribunal local de declarar la nulidad de la elección.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán⁶⁸

Los actores argumentaron que el candidato del PRI realizó prácticas inherentes al culto religioso y usó símbolos religiosos durante su campaña. Además, que el candidato difundió propaganda fuera de tiempo. Expresaron que, con ello, se transgredió el principio fundamental de separación Iglesia-Estado, consagrado en el artículo 130 constitucional, se afectó el libre ejercicio del sufragio, y el principio de equidad. Por ello, solicitaron que se declarara la nulidad de la elección

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) analizó el contenido del artículo 35 fracción XIX del Código Electoral Local. Según este numeral, “los partidos políticos están obligados a (...) XIX. Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda”. Consideró que dicho artículo fue violado de manera sustancial y grave, al igual que el 130 constitucional. Dado que el candidato utilizó como propaganda electoral eventos, festividades y símbolos de connotación religiosa, en los actos inicial y final de su campaña, consideró fundados los agravios.

Para analizar si las irregularidades demostradas ocasionaban la nulidad de elección utilizó el criterio de la Sala Superior: “de conformidad con el criterio que ha sostenido la

⁶⁷ El asunto se resolvió en Sala Superior, porque las Salas Regionales aún no entraban en funcionamiento permanente, como lo dispuso la reforma constitucional.

⁶⁸TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007 Acumulados. Disponible en: <http://www.teemich.org.mx/images/stories/difusion/sentencias/2007/juiciosdeinconformidad/Yurecuaro/teem49y50yurecuaro.pdf>

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la procedencia de la nulidad de una elección, es necesario que se demuestre la realización cabal del supuesto jurídico que comprende cinco elementos, que son los siguientes: a) que existan irregularidades graves; b) que las irregularidades sean plenamente acreditadas; c) que las irregularidades no sean reparables durante la jornada electoral; d) que las irregularidades, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y e) que las irregularidades sean determinantes para el resultado de la elección”.⁶⁹

Para el TEEM, la utilización de símbolos religiosos representó una irregularidad grave que conduce a la nulidad de la elección: “la utilización de valores morales o religiosos para allegarse de la voluntad ciudadana, además de ser contrario a lo que dispone específicamente el artículo 35 fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, constituye una irregularidad grave que genera la causa de nulidad de la elección, ya que se violan los principios rectores del sufragio independencia, imparcialidad y objetividad”.⁷⁰

El TEEM concluyó que se las conductas del candidato priísta violaron los artículos 130 de la CPEUM y el 35 fracción XIX del Código local, pues fueron actos contrarios al “orden e interés públicos, toda vez que violenta preceptos fundamentales del sistema jurídico mexicano. En consecuencia, es evidente que con la conducta realizada por el candidato a Presidente Municipal de Yurécuaro, Michoacán Martín Jaime Pérez Gómez, “asistir a una misa en un templo”, sí transgrede dicho orden y no se pueden traducir en el

⁶⁹ TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007.

⁷⁰ TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007.

ejercicio del derecho de libre expresión constitucionalmente determinado, sino que por el contrario violentan clara y llanamente el orden jurídico”.⁷¹

En su sentencia, el Tribunal Electoral del Estado no hizo alusión alguna a lo dispuesto por el artículo 99 constitucional respecto a la obligación de las Salas del TE de declarar la nulidad de una elección solamente por las causas previstas en ley. Sino que para arribar a la conclusión de anular esta elección realizó una interpretación relacionada con la laicidad del estado mexicano y no con la actualización de alguna causa específica de nulidad. Desde sus consideraciones, se puede apreciar que el TEEM asume que, ya que el artículo 99 constitucional está dirigido sólo al TEPJF, él puede continuar declarando la nulidad de una elección por causas diferentes a las establecidas en la ley local.

Sala Superior⁷²

El PRI expuso como agravio el hecho de que la decisión del Tribunal local era contraria al artículo 99 constitucional reformado en noviembre de 2007. Y que la resolución de mismo Tribunal era ilegal porque la realización de actos religiosos en la campaña electoral no tiene como consecuencia jurídica la nulidad de los comicios, sino que únicamente conlleva sanciones administrativas. Es decir, que el Tribunal determinó la nulidad de la elección sin que esta tuviera sustento legal, lo cual es contrario a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad e independencia. Así, el TE debía determinar si el fallo del Tribunal local era, efectivamente, contrario a derecho y en consecuencia, si la elección sería declarada válida o confirmar la nulidad.

⁷¹ TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007.

⁷²SUP-JRC-604/2007. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/19_SUP-JRC-604-2007_0.pdf

La Sala Superior hizo algunos pronunciamientos para aclarar su postura al respecto. Primero, admitió lo que ya había dicho en algunas de las sentencias inmediatas a la entrada en vigor de la reforma. Esto es, que en razón de la reforma al artículo 99 constitucional, las salas del Tribunal sólo podían ocuparse de los conceptos de agravio vinculados a causales de nulidad de elección previstas en la ley de manera expresa. También reiteró que los planteamientos que hagan valer como pretensión irregularidades que puedan conformar la causa abstracta de nulidad, son inoperantes a partir de la entrada en vigor de la reforma. Así, la Sala Superior fue consistente con lo que ella misma había planteado en varias sentencias anteriores que se mencionaron en la sección anterior del presente trabajo.

El TE desestimó el agravio consistente en que el fallo del Tribunal de Michoacán violó lo dispuesto por el nuevo texto del artículo 99 constitucional. Esto porque dicha instancia no había declarado la nulidad de la elección con base en la causa abstracta, por lo cual no contravenía dicho artículo de la Constitución Federal y algunas resoluciones previas del propio Tribunal (como los expedientes SUP-JRC-275/2007 y SUP-JRC-276/2007 acumulados, y SUP-JRC-437/2007).

Además, dijo, la pretensión de la actora en esta instancia era que la Sala Superior examinara la legalidad del acto reclamado. Esto es, el TE únicamente se limitaría a revisar la legalidad de la sentencia del TEEM, con lo cual podría confirmar la declaratoria de invalidez de elección realizada bajo un argumento distinto al de la aplicación de una causal prevista expresamente en la ley. Así, actuando como Tribunal de revisión, si confirmara la nulidad, lo haría como tribunal de revisión, y no aplicando de manera directa una causal distinta a las establecidas en legislación secundaria.

También consideró infundado el agravio referente a que la sentencia del Tribunal local resultaba contraria al principio de legalidad pues la sanción aplicada como

consecuencia de la irregularidad no estaba prevista en la ley, por lo cual el órgano de extralimitaba en sus funciones.

Al revisar la legalidad la sentencia de primera instancia, la Sala Superior compartió el argumento que condujo al Tribunal Electoral de Michoacán a declarar la nulidad de la elección. Consideró que la fracción XIX del 35 del Código electoral local va acorde con el artículo 130 de la Constitución. Y que la gravedad de la irregularidad demostrada vulneró principios jurídicos que justificaron la declaratoria de invalidez de la elección. Así lo expresó:

El tribunal responsable ordinario decretó la nulidad de la elección por considerar demostrado el supuesto normativo del artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán, en concordancia con lo previsto en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en utilizar y aprovechar símbolos religiosos en la campaña electoral, pese a la prohibición expresamente establecida en dichos preceptos.

De esta suerte, en la sentencia reclamada se consideró demostrada plenamente la irregularidad en comento, misma que el tribunal de la entidad calificó como sustancial y grave en sí misma, por los principios jurídicos que vulnera, así como por el carácter expreso de la prohibición señalada. Lo anterior significa, que para la resolutoria de origen, la conculcación de las normas citadas genera la invalidez de la elección.

A decir de la Sala Superior, la realización de actos religiosos en una campaña política va directamente en contra del principio histórico de la separación de estado-iglesia, consagrado en el artículo 130 constitucional. Así lo argumentó:

La Constitución Política establece mandamientos respecto de las cuales debe ceñirse la actividad del Estado, en ellas en forma general se establecen valores que son inmutables y que garantizan la existencia misma de una sociedad, y a la vez consigna disposiciones que son producto de la experiencia histórica propia del Estado.

(...)

en el artículo 130 de la Ley Fundamental, efectivamente como se resolvió en la sentencia reclamada, se recoge el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias,

(...)

cuando un partido político o su candidato, con motivo de sus campañas electorales, desatienden la prohibición prevista en el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán y, por consecuencia, su actuar se aparta de las reglas previstas en los artículos 41, 116 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que establecen las características que debe tener una elección para que ésta sea considerada como libre y ajustada al principio de equidad en la contienda); quebrantan el orden público que imponen las normas de rango constitucional.

En ese orden de ideas, resulta inconcuso que al tenerse por confirmado la violación de una norma constitucional, la consecuencia jurídica que ha de imponerse, es la relativa a la privación de los efectos legales del acto o resolución que se encuentre viciado.

Acorde con lo expuesto, tampoco asiste razón al partido inconforme en cuanto a que la nulidad decretada por la autoridad responsable, no se encuentra regulada en las normas que se consideraron conculcadas.

Lo anterior, porque dicha consecuencia jurídica deriva de una violación directa a los preceptos constitucionales, (...)

Es verdad que en dichos preceptos no se encuentra algún enunciado en el cual se haga referencia literal a que la elección en cuya campaña se emplean elementos religiosos es nula, o alguna expresión similar o equivalente; empero, ello no significa que la consecuencia jurídica declarada por la autoridad responsable no encuentre sustento en dichos preceptos o no deba considerarse incluida en ellas (...)

Conforme con lo anterior, resulta legalmente válido sostener que tratándose de actos que contravengan las leyes constitucionales, deben considerarse nulos.

Finalmente, por unanimidad,⁷³ la Sala Superior confirmó la sentencia del Tribunal

local en el sentido de declarar la nulidad de elección:

Así las cosas, si la conclusión a la cual arribó el tribunal electoral responsable fue a establecer, que la realización de una campaña electoral con la utilización de símbolos o cuestiones religiosas, entraña la violación grave a la ley fundamental, que regula a las elecciones (...) entonces, no es violatorio del principio de legalidad la declaración de nulidad de la elección municipal cuestionada, porque esta consecuencia jurídica está comprendida en las disposiciones de la propia Constitución.

En esta ocasión, el Tribunal revisó la sentencia de un Tribunal Local al cual no le es aplicable la disposición del artículo 99 constitucional respecto a las causales de nulidad de elección. Así, confirmó la decisión de la instancia local aún cuando esta basó la nulidad de una elección en una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y legales que contemplan el principio de separación Iglesia-Estado, y no en una causal expresa. Es posible ver cómo en su sentencia, el Tribunal construyó una argumentación acerca de cómo la violación a principios constitucionales también puede ser motivo de nulidad de una elección. Con ello comenzó a apartarse de los criterios inmediatamente posteriores a la reforma de 2007, donde afirmaba categóricamente que no entraría al estudio de agravios

⁷³ Por unanimidad de cinco votos, lo resolvieron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López.

que tuvieran como pretensión la nulidad de elecciones por causas diferentes a las establecidas en las leyes de la materia, pues el artículo 99 constitucional así lo disponía.

Además, parece adoptar un criterio diferente al que sostuvo en 2006. En aquel caso, dio importancia primordial a la cuestión de la determinancia. Argumentó que no era posible anular la elección porque existía una imposibilidad para determinar el impacto que las irregularidades cometidas. Manuel Atienza se percató de ello y sostiene que la argumentación del PRI “en el sentido de que la consecuencia de haber usado símbolos religiosos debería haberse quedado en una simple sanción administrativa tiene una considerable fuerza. Sobre todo si se considera que la consecuencia de la nulidad no estaba expresamente establecida en ninguna norma; y el precedente sentado por el propio TEPJF en relación con la última elección presidencial: como se recordará, la constatación de que habían tenido lugar determinadas irregularidades en la campaña presidencial (entre otras, varias intervenciones de Vicente Fox) no les llevó a declarar la nulidad, por entender que no había sido probado que hubiesen determinado el resultado”.⁷⁴ Es decir, pareciera que el Tribunal Electoral “relajó” su propio estándar en este tema, pues en la elección presidencial de 2006, la determinancia fue un tema central. En cambio, en el caso de Yurécuaro la sola violación a un principio constitucional bastó para justificar la declaración de nulidad de la elección, sin que le pareciera necesario determinar si dicha conculcación había sido o no determinante para el resultado.

Como es posible advertir, desde este caso, la Sala Superior se inclinó hacia una interpretación más amplia de su función frente al nuevo texto del artículo 99 constitucional.

⁷⁴Manuel Atienza Rodríguez, *Reflexiones sobre tres sentencias del tribunal electoral. Casos Tanetze, García Flores y Yurécuaro* (México: TEPJF, 2009), 55. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/19_reflexiones.pdf

Y al mismo tiempo se alejó de su propio criterio acerca del impacto “determinante” que las irregularidades deben tener en el resultado.

Finalmente, cabe decir que en el caso Yurécuaro, el Tribunal comenzó con la construcción de un nuevo tipo de nulidad. Sin embargo, pese a este antecedente, es hasta el caso de las elecciones de Acapulco en 2008, cuando finalmente el TE delinea la caracterización de la denominada invalidez por violación a principios constitucionales. Esto será abordado en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

La invalidez por violación de principios constitucionales

En el caso Yurécuaro, el Tribunal Electoral confirmó el fallo del Tribunal local que anulaba la elección con base en una causal que no se encontraba expresamente contenida en legislación secundaria, sino por lo que consideró fue una violación a un principio constitucional. Al efecto, la Sala Superior consideró que efectivamente se había violentado el principio de separación Estado Iglesia contenido en el artículo 130 de la Constitución. No obstante, la Sala no proporciona argumentos adicionales sobre la naturaleza y alcances de dicha nulidad. En 2008, a propósito de la elección de Acapulco, Guerrero, la Sala Superior planteó la llamada invalidez de elecciones por violación a principios constitucionales. A pesar de dicho planteamiento, la Sala estimó infundado el agravio y declaró válida la elección. Sin embargo, tres años después, la Sala Regional de Toluca empleó un criterio análogo para anular la elección de presidente municipal de Morelia, Michoacán.

Pese a ello, el debate respecto a si las Salas del Tribunal Electoral pueden declarar la invalidez de una elección sigue vigente. Incluso, en las elecciones presidenciales de 2012 se invocó dicha causal. A lo largo de este último capítulo se revisarán todos estos casos y el debate que existe en torno a la invalidez por violación a principios constitucionales así como los problemas que de ella surgen.

3.1 Caso Acapulco: construcción

En octubre de 2008 se llevaron a cabo elecciones en el estado de Guerrero, entre ellas, la de integrantes del Ayuntamiento Municipal de Acapulco. La autoridad electoral

correspondiente declaró la validez de la elección y determinó que había resultado ganadora la Coalición “Juntos para Mejorar”, conformada por PRI y PVEM. Conforme a ello, realizó la asignación de regidores de representación proporcional.

Historia Procesal

Ante los resultados, los demás partidos políticos interpusieron sus respectivos juicios de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. En sentencia del 12 de noviembre de 2008, el Tribunal local confirmó la validez de la elección del Ayuntamiento pero modificó el acta de cómputo final de la elección y en consecuencia, cambió la asignación de regidores de representación proporcional. Ante tal decisión, las Coaliciones y partidos contendientes interpusieron recursos de reconsideración ante la misma instancia. El 12 de diciembre del mismo año, el Tribunal Electoral de Guerrero, resolvió dichos recursos. Confirmó la validez de la elección pero decretó la nulidad de la votación de algunas casillas, con lo cual se modificó el cómputo final.

En respuesta, las dos Coaliciones participantes promovieron juicios de revisión constitucional que se radicaron en la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del TE, con sede en el Distrito Federal. A petición de la Coalición “Juntos Salgamos Adelante” (conformada por PT y Convergencia), la Sala Superior del TE ejerció su facultad de atracción para conocer y resolver el medio de impugnación que esta interpuso. El asunto se turnó a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís. Finalmente, esta instancia emitió sentencia del expediente SUPJ-JIN 165-2008¹ el 26 de

¹ SUP-JIN 165-2008. Disponible en: <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/cje/8.pdf>

diciembre de 2012 y confirmó por unanimidad la declaración de validez de la elección del Ayuntamiento del municipio de Acapulco.²

Agravios

Las irregularidades expresadas en los agravios son las siguientes:

1. La falta de valoración y estudio de distintas pruebas.
2. La guerra sucia o propaganda negativa, por la edición de un panfleto anónimo y apócrifo en el cual se dio la noticia falsa de que Luis Walton Aburto dejaba al partido Convergencia y la campaña electoral; así como por las acusaciones que se le hacen al referido candidato sobre presunta responsabilidad en actos de pornografía infantil y violación de derechos laborales.
3. Intervención en todo el municipio y durante la jornada electoral, de personas vestidas con playeras negras, supuestamente integrantes de una organización autodenominada "legalidad ciudadana", que intimidaron a los electores para sufragar en determinado sentido.
4. Propaganda negativa en internet.
5. Actos anticipados de campaña y la celebración de una campaña paralela.
6. Intervención de dos gobernadores de distintas entidades federativas en la campaña electoral del candidato ganador.
7. Omisiones en que incurrió el Instituto Electoral del Estado de Guerrero en el proceso electoral.
8. Indevida valoración aislada de las distintas irregularidades que constituyen las causas de nulidad de la elección.
9. Inelegibilidad del síndico procurador.

A decir de la Coalición actora, todas estas irregularidades estaban acreditadas y eran aptas para demostrar la violación a los mencionados artículos constitucionales, pero el Tribunal local no las tomó en consideración. Por tanto, según la actora, debería declararse la nulidad de la elección.

Pretensiones

La pretensión de la parte actora, la Coalición "Juntos Salgamos Adelante", era que la Sala Superior declarara la nulidad de la elección porque consideraba que durante la elección ocurrieron irregularidades que vulneraron diversas disposiciones constitucionales (artículos

² Por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera y con la excusa del Magistrado Manuel González Oropeza.

39, 41 y 116). Pero además, porque consideraba que el tribunal electoral local no había estudiado sus argumentos y pruebas.

Argumentos de la Sala Superior

La Sala Superior realizó una serie de consideraciones previas antes de entrar al análisis de cada uno de los agravios. En el considerando quinto expuso las implicaciones que la reforma constitucional de 2007 tuvo en materia de nulidades electorales. Recordemos que con la modificación al artículo 99, cuarto párrafo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución, se precisó que las salas del Tribunal Electoral sólo podrían declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley. Al respecto, el Tribunal señaló:

La intelección de dicha disposición constitucional llevó a esta Sala Superior a considerar, que al resolver los diversos medios de impugnación de su competencia (como el juicio de revisión constitucional electoral) únicamente podía ocuparse de los conceptos de agravio expresados en las demandas dirigidos a reclamar la nulidad de una elección, cuando versen sobre supuestos de invalidez previstos en la ley aplicable.

Siguiendo con la exposición, el Tribunal enfatizó que, a partir de la reforma, la nulidad por causa abstracta, que había construido en el caso Tabasco de 2003, dejaba de ser aplicable:

A virtud de dicha posición jurídica, la Sala Superior ha estimado que los planteamientos en los cuales se haga valer, como pretensión la nulidad de una elección distinta a las prevista a la ley, como la que se había dado en llamar causal abstracta, deben desestimarse por inoperantes ante la imposibilidad constitucional de abordar su estudio.

Enseguida, el Tribunal admitió que dichos planteamientos no deben ser rechazados por el solo hecho de no estar contenidos como supuestos explícitos de nulidad de elección en la ley. Consideró que, a pesar del texto del artículo 99 constitucional, el TE como órgano

de consitucionalidad en la materia puede analizar presuntas violaciones a principios constitucionales, acontecidas en un proceso electoral. Así lo expresó:

La disposición constitucional precisada impone la obligación a los tribunales electorales de no declarar la nulidad de una elección sino por las causas expresamente previstas en la ley, de modo que si un determinado hecho no puede concebirse normativamente hablando como causa de nulidad o en términos generales como un acto contrario a la ley, no puede ser privado de efectos.

No obstante, lo anterior en modo alguno implica, que la exigencia constitucional entraña la prohibición a esta Sala Superior en tanto tribunal de jurisdicción constitucional para analizar, cuando es materia de planteamiento, si una elección como proceso en su conjunto es violatoria de normas constitucionales, dado que la atribución que tiene asignado este órgano jurisdiccional en la norma fundamental conlleva el garantizar que los comicios se ajusten no solamente a la legalidad sino también a la propia constitución, de modo que sólo en los casos en los cuales se prevea de manera expresa como causa de nulidad de una elección, según la regulación específica que se contenga en la ley secundaria, atendiendo al mandamiento del artículo 99 citado, podrá decretarse la nulidad; en cambio, cuando realice un estudio para constatar que el proceso electoral cumple con los principios constitucionales, podrá determinar que la elección es válida o reconocer su invalidez, para los efectos de mantenerla subsistente o no respecto de la renovación de los cargos públicos.

En ese sentido, la sentencia dejó claro que el Tribunal no puede ser omiso ante la existencia de irregularidades graves que resulten violatorias de preceptos constitucionales, aún cuando estas no se encuentren previstas como causales de nulidad en ley secundaria. Sino que puede llegar a declarar la invalidez de la elección por contravenir a la Constitución:

De esta suerte, si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarios a una disposición constitucional, evidentemente ese acto o hecho, de afectar o viciar en forma grave y determinante al proceso comicial atinente, podría conducir a la invalidez de la elección por ser contraria a la norma suprema.

Si llega a presentarse esta situación, es claro que el proceso sería inconstitucional y esa circunstancia devendría suficiente para tornarlo ilícito, al contravenir el sistema jurídico nacional, con lo cual no podría generar efecto válido alguno.

El Tribunal afirmó que las disposiciones legales de orden secundario que regulan las causales de nulidad, no son la única fuente para regular cómo deben llevarse a cabo los procesos electorales. En primer lugar, la Constitución establece las condiciones imprescindibles a las que debe apegarse cualquier comicio. Señaló:

Por ende, si una elección resulta contraria a dichas normas supremas, bien porque inobserva dichos mandamientos o porque se conculcan de cualquier forma, inatendiendo los mandatos o contraviniendo las prohibiciones, entonces el proceso y sus resultados no pueden considerarse aptos constitucionalmente para renovar los cargos de elección popular.

(...) es válido concluir que los actos o resoluciones electorales que sean contrarios a las disposiciones de la Ley Suprema e impacten en los procesos comiciales, constituyen causa de invalidez de éstos, porque al vulnerar esas disposiciones quedan fuera del marco jurídico fundamental y ello conduce a que, mediante la declaración correspondiente, se determine su ineficacia.

Además, el Tribunal aclaró que dichas conclusiones no se obtienen de la lectura textual aislada del párrafo incluido en la fracción II del artículo 99. Sino que es necesario realizar una interpretación sistemática y funcional de los artículos 39, 40, 41, 99 y 116 que se refieren a la renovación de cargos públicos.

La correlación de dicha norma (artículo 99 constitucional) con los demás artículos en cita, en los cuales, como se mostró, se establecen un conjunto de mandamientos para las elecciones, nos lleva a estimar que para hacerlos funcionales, todos deben tener aplicación, lo cual conlleva que en modo alguno pueden inobservarse, ni incumplirse, sino más bien deben ser plenamente vigentes y obligatorias, para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.

De otro modo, se haría nugatorio lo estatuido en los demás preceptos de la ley suprema *por la simple circunstancia de que en una norma secundaria no se recoja, como hipótesis de invalidez, la conculcación de las normas y principios constitucionales que rigen a los comicios, lo cual además de hacer inoperante las normas rompería el sistema normativo nacional*, al generar la inaplicación de determinados mandatos constitucionales, y supeditar su eficacia a que el legislador ordinario recoja en la ley inferior la violación constitucional como causa de nulidad de una elección.³

Posteriormente, diferenció entre lo que denominó causales ordinarias de nulidad y la nulidad por violación a principios constitucionales. Señaló que no es necesario que esté prevista la nulidad como consecuencia a la conculcación a dichos principios, sino que basta con que conste que estos se hayan violado de manera grave y generalizada para hacer dicha declaratoria:

En esa virtud, la correlación de tales numerales conduce a estimar que la previsión contenida en el artículo 99, fracción II, de la Constitución, relativa a la exigencia de decretar la nulidad de las elecciones por causas que estén expresamente previstas en la ley, se refiere a las leyes secundarias, en donde se delimitan los casos ordinarios de nulidad, pero no entraña excluir la posibilidad de constituir causa de invalidez de los comicios cuando se acredite la violación de distintas normas de materia electoral que prevé la propia

³ [El énfasis es mío]

Ley Suprema, en cuyo caso no se requiere la reiteración en normas secundarias ni la consignación expresa de la consecuencia de nulidad, pues basta con justificar fehacientemente que se han contravenido dichas normas de manera generalizada y grave, y que ello es determinante en la elección, para declarar su invalidez.

Para finalizar su planteamiento acerca de la invalidez de elección por violación a principios constitucionales, el Tribunal elaboró una especie de *test* con base en el cual se deben analizar las irregularidades que presuntamente podrían actualizar la invalidez.

Con base en lo expuesto, procede a examinar las irregularidades aducidas como causa de invalidez de una elección, sin una calificación a priori de los motivos de inconformidad como inoperantes, cuando no se encuentren previstas literalmente como tales en una norma secundaria, porque dichos argumentos pueden ser estudiados, al existir la posibilidad de conformar una causa de invalidez de un proceso electoral por ser violatorio a normas constitucionales.

Para estos supuestos deben darse los siguientes elementos:

- a) La exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio o precepto constitucional;
- b) La comprobación plena del hecho que se reprocha;
- c) El grado de afectación que la violación al principio o precepto constitucional haya producido dentro del proceso electoral; y
- d) Determinar si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate.

Aunque no declaró la nulidad de la elección, en esta sentencia el Tribunal realizó una construcción más detallada de lo que había dicho en el caso Yurécuaro y estableció los estándares probatorios y argumentativos de la invalidez por violación a principios constitucionales. En esta sentencia, intentó construir parámetros que permitieran guiar sus futuras decisiones en casos donde fuera invocada dicha invalidez. Es de destacar que los elementos del *test* se asemejan mucho a los requisitos que en su momento se establecieron en su momento para la causa abstracta de nulidad.⁴ Este test guiará la actuación del Tribunal en la elección de Morelia que se revisará a continuación.

⁴En la sentencia por la cual se anuló la elección de gobernador de Colima (SUP-JRC-221/2003 y acumulados), analizó los elementos de la causa abstracta de nulidad. El Tribunal señaló: “De acuerdo con la invocada tesis relevante (“NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA Legislación del Estado de Tabasco”), los elementos característicos de la referida causa abstracta de nulidad son:

3.2 Caso Morelia: aplicación

El 13 de noviembre de 2011 se realizaron elecciones en el estado de Michoacán para elegir nuevos titulares del Ejecutivo, Legislativo y ayuntamientos. En el municipio de Morelia, resultó electo presidente municipal el candidato del PRI con una votación de 122,258 contra 119,941 del candidato del PAN.

Historia Procesal

El PAN presentó un juicio de inconformidad para impugnar los resultados del acta de cómputo municipal de la elección del ayuntamiento de Morelia argumentando que se actualizaban diversas causales de nulidad de votación recibida en casilla y también la nulidad de la elección. De hecho, el PRD solicitó se declarara la nulidad de la elección con base en la actualización de la causal prevista en el artículo 66 de la *Ley de Justicia*

-
1. Violaciones de los elementos o requisitos sustanciales o esenciales de una elección democrática, de obediencia inexcusable, establecidos en los artículos 39, 41 y 99 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)
 2. Que la violación afecte de manera importante alguno de esos elementos, ya sea porque se presentó de manera generalizada o porque es de tal manera grave o trascendente que incida en una flagrante vulneración a los mismos, con lo cual ya no se podría hablar de que tales elementos se verificaron y, por tanto, de la existencia de una elección libre y auténtica.
 3. Como consecuencia de lo anterior, se ponga en duda fundada la credibilidad y legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos.
 4. Constituye un elemento fundamental de la causa abstracta el que la revisión total de esos principios o postulados esenciales puede darse en el momento de la calificación de la elección; de ello dependerá que se declare válida o no esa elección, ya que otro principio fundamental del derecho electoral mexicano es que todos los actos y resoluciones se sometan invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, a través de un sistema de medios de impugnación.
 5. La prueba indiciaria resulta ser la idónea para la comprobación de las violaciones que dan lugar a esta causa de nulidad, en virtud de que para la demostración de la inobservancia de los elementos constitutivos de una elección democrática, auténtica y libre, con relación a unos comicios determinados, debe tenerse en cuenta que los hechos o circunstancias que dan lugar a la referida inobservancia se encuentran en distinto contexto, lo cual ocasiona que se presenten diferentes grados de dificultad en su demostración, porque algunas veces se produce la conculcación en virtud de un acto de autoridad con determinadas particularidades, que permiten la demostración de las afirmaciones sobre el hecho citado, mediante la prueba documental pública; pero, en otras ocasiones, la inobservancia de los principios en comento implica, a su vez, la comisión de un ilícito en general o, incluso, un delito. Es patente que al presentarse esto último, el autor del ilícito trate de ocultar su obra, lo cual frecuentemente es difícil probar”.

*Electoral del Estado de Michoacán.*⁵ El Tribunal Electoral de Michoacán declaró infundados e inoperantes los argumentos con los cuales la actora intentó demostrar que se actualizaba la causal genérica y confirmó la declaratoria de legalidad y validez de la elección.

Ante ello, el PAN acudió al Tribuna Electoral del Poder Judicial de la Federación para impugnar la sentencia del Tribunal local. El 28 de diciembre de 2011, la Sala Regional de Toluca del Tribunal Electoral resolvió el juicio de revisión constitucional con el expediente ST-JRC-117/2011.⁶ En votación de dos votos a uno,⁷ la Sala de Toluca consideró fundados los agravios, revocó la sentencia del Tribunal michoacano y declaró la nulidad de elección del ayuntamiento de Morelia.

Pretensiones

La actora hizo valer los siguientes argumentos. Por un lado, los referentes a la ilegalidad de la resolución de no anular la votación recibida en diversas mesas directivas de casilla. Es decir, solicitó la nulidad de algunas casillas. Por el otro, algunos en el sentido de demostrar que el proceso electoral no reunió las condiciones necesarias para ser declarado válido, en virtud de diversas violaciones a principios constitucionales. Por ello, solicitó que se declarara la nulidad de la elección por violación a los principios rectores de la función electoral.

⁵ “Artículo 66.- El Pleno del Tribunal Electoral podrá declarar la nulidad de una elección de diputados, de ayuntamientos y de gobernador, cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos o coaliciones promoventes o sus candidatos.”

⁶ST-JRC-117/2011. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0117-2011.pdf>

⁷ Por mayoría de votos en de los Magistrados Santiago Nieto Castillo, ponente en el asunto, y Carlos Morales Paulín; voto en contra de la Magistrada Adriana M. Favela Herrera, quién formuló voto particular.

Agravios

Para solicitar la invalidez de la elección expuso como agravios:

-Violación a los principios de congruencia y exhaustividad en la valoración de propaganda con contenido religioso.

-Violación a los principios de congruencia, exhaustividad por empleo de símbolos religiosos.

-Violación al principio de exhaustividad por adquisición indebida de un espacio en televisión por la transmisión en vivo del cierre de campaña del candidato postulado en candidatura común por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México e indebida valoración de las pruebas aportadas en el Juicio de Inconformidad.

-Violación al principio de exhaustividad por la omisión de la responsable de estudiar el agravio formulado por el instituto político actor, respecto al impacto de propaganda electoral ilegal transmitida en televisión en periodo de veda electoral (difusión del logo del dicho partido en la pelea del Campeonato Mundial de Boxeo un día antes de la jornada electoral y su impacto en la ciudad de Morelia).

-Intervención de grupos de la delincuencia organizada que, a decir de la actora, limitaron la libertad del sufragio.

La actora concluyó que, con la acreditación de todos estos agravios, se tiene que se cometieron en forma generalizada violaciones sustanciales que fueron determinantes para el sentido de la elección.

Argumentos Sala Regional Toluca

La Sala Regional de Toluca expuso que con motivo de la reforma al artículo 99, cuarto párrafo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Mexicana, se modificó la materia de pronunciamiento sobre el tema de nulidades en materia electoral. Sus argumentos siguieron los de la Sala Superior en el caso de Acapulco, afirmó que ello no implica una “prohibición para que este órgano jurisdiccional analice, si una elección como proceso en su conjunto es violatoria de normas constitucionales, dado que la atribución que tiene encomendada el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conlleva el garantizar que los comicios se ajusten no solamente a la legalidad sino también a la propia constitución”.

Señaló que el hecho de que las irregularidades hechas valer en los agravios no se encuentren previstas en la ley como causal de nulidad no debe conducir a que se declare automáticamente la validez de los comicios. Dado que “las disposiciones legales de orden secundario o de nivel jerárquico inferior a la Constitución, no son la única fuente o vía para regular los supuestos permisivos, prohibitivos, dispositivos o declarativos que rigen las cuestiones electivas”.

Puede darse el caso de que las inconsistencias no estén previstas en ley secundaria pero que constituyan violación directa a las condiciones, requisitos, mandatos, derechos y principios constitucionales que deben observarse en los comicios electorales. Es decir, existen ciertos “mandamientos con contenido material normativo” a los que debe apegarse todo proceso electoral y que deben ser respetados por autoridades y particulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece principios y reglas a las que debe ceñirse la actividad del Estado Constitucional en la función electoral, dado que se trata de normas que garantizan la renovación democrática del poder ejecutivo y legislativo, así como la participación ciudadana como ejercicio soberano, incluso se encuentran disposiciones específicas que ordenan cómo deben realizarse determinados actos durante los procesos comiciales o prohíben conductas bien determinadas, que vinculan a las autoridades, a las entidades de orden público y a los particulares. Se trata en

cualquier caso de normas de derecho vigente, con fuerza vinculante de orden superior, que al ser continentes de derechos y obligaciones, se deben guardar por las autoridades garantes de su cumplimiento, así como por aquellos sujetos corresponsables de su observancia.

Estos parámetros constituyen condiciones imprescindibles para la validez de todo proceso electoral, por lo que son susceptibles de tutela judicial por la instancia facultada para verificar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad, es decir, el Tribunal Electoral. Por lo tanto, si en un comicio se viola alguno de estos principios, el proceso y los resultados del mismo no pueden considerarse aptos constitucionalmente:

En consecuencia, al tener dichas disposiciones el carácter de norma, vinculantes en cuanto a su observancia, resulta innegable que un proceso en el cual se demuestre la existencia de actos contraventores de la constitución, deben ser calificados como no amparados por el sistema jurídico nacional y, por ende, no deben producir efectos, sino por el contrario, probados esos extremos debe aplicarse, como consecuencia normativa, la privación de validez del acto o resolución que se encuentre viciado.

Tal conclusión se justifica al tratarse de una violación directa a los preceptos constitucionales, que aun cuando no contienen una referencia literal, este efecto está implícito, porque se trata del ordenamiento supremo del Estado Mexicano.

(...) Acorde con todas estas bases, es válido concluir que los actos o resoluciones electorales que sean contrarios a las disposiciones de la Constitución política e impacten en los procesos comiciales, constituyen causa de invalidez de éstos, porque al vulnerar esas disposiciones quedan fuera del marco jurídico fundamental y ello conduce a que, mediante la declaración correspondiente, se determine su ineficacia.

Así, una lectura gramatical del artículo 99 implicaría que por la falta de una regulación expresa de las causas de insubsistencia del acto, se determinara la validez de una elección aún al margen del cumplimiento de los imperativos constitucionales que la rigen. Esto es, “se haría nugatorio lo previsto en los demás preceptos de la propia Constitución federal, por la simple circunstancia de que en una norma secundaria no se recoja, como hipótesis de invalidez, la conculcación de las normas y principios constitucionales que rigen a los comicios, lo cual además de hacer inoperante las normas rompería el sistema normativo nacional, al generar la inaplicación de determinados mandatos constitucionales,

y supeditar su eficacia a que el legislador ordinario recoja en la ley inferior la violación constitucional como causa de nulidad de una elección”.

En cambio, si las irregularidades representan una conculcación a una disposición de la Constitución “el proceso sería inconstitucional y esa circunstancia devendría suficiente para tornarlo ilícito, al contravenir el sistema jurídico nacional, con lo cual no podría generar efecto válido alguno”. Por ello, la invalidez de elección por violación a principios constitucionales deriva de una interpretación sistemática y funcional de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

Deviene irrefutable que un acto no debe ser atendido como elección a la que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando no se ajusta a los elementos previstos en ella, ni es dable reconocerle efectos jurídicos, sino por el contrario debe ser privado de efectos, a lo cual puede identificarse como causa de invalidez por violaciones constitucionales.

La Sala Regional aclaró que ello no se contrapone con el principio de definitividad que rige la materia electoral. Es decir, los actores de los procesos electorales, siguen obligados a promover los medios de impugnación y denuncias pertinentes, en contra de los actos o resoluciones que sean contrarios a derecho, para enmendar las irregularidades y subsanar los vicios del proceso. Ello, con el objetivo de que la elección resulte válida.

Además, la Sala de Toluca hizo una diferencia entre nulidad e invalidez. Asoció la primera con la existencia de una causa de nulidad expresa. Y la segunda con la violación a principios constitucionales:

Sólo en los casos en los cuales se prevea de manera expresa como causa de nulidad de una elección, según la regulación específica que se contenga en la ley secundaria, atendiendo al mandamiento del artículo 99 citado, podrá decretarse la nulidad; en cambio, cuando realice un estudio para constatar que el proceso electoral cumple con los principios

*constitucionales, podrá determinar que la elección es válida o reconocer su invalidez, para los efectos de mantenerla subsistente o no respecto de la renovación de los cargos públicos.*⁸

De ahí que al referirse a esta causal, generalmente el Tribunal lo haga como invalidez por violación o conculcación a principios constitucionales y no como nulidad.

La Sala de Toluca consideró que dos de los agravios expuestos (transmisión en televisión por cable del cierre de campaña del PRI Y PVEM en el Estado de Michoacán y la transmisión en televisión abierta de propaganda política en periodo prohibido por la ley a favor del PRI) quedaron demostrados y que representaron irregularidades graves que fueron determinantes.

Para el análisis de la declaratoria de nulidad de la elección, la Sala de Toluca siguió la metodología que la Sala Superior planteó en el caso Acapulco, pero esta vez consideró que algunos de los hechos aducidos sí quedaron comprobados y que su grado de afectación en el proceso fue determinante, a saber:

a) Exposición de un hecho que se estime violatorio de algún principio o precepto constitucional: “corresponde a la parte impetrante exponer los hechos que estime infractores de algún principio o precepto constitucional, y aportar todos los medios de convicción que estime pertinentes y necesarios para acreditar el hecho que invoque”.⁹

La parte actora sostuvo que ambos hechos son contrarios a los principios de equidad, certeza y legalidad. El Tribunal utilizó prácticamente los mismos argumentos para sostener que se violaron los tres principios. El de equidad se vulneró por haber utilizado tiempos en medios de comunicación, diferentes a los asignados por la autoridad electoral, con lo cual se dio una violación directa al artículo 41, Base III, apartado A, penúltimo

⁸[El énfasis es mío]

⁹ST-JRC-117/2011

párrafo de la CPEUM. En especial porque la transmisión se dio “en la etapa de reflexión previa a la jornada electoral, en la que un pugilista portaba el logotipo del PRI”.¹⁰

El principio de certeza fue violado porque la coalición PRI-PVEM no observó las obligaciones constitucionales y legales de respetar la difusión de propaganda en los tiempos asignados para tal efecto. En el mismo sentido, la Sala de Toluca consideró que el principio de legalidad, también fue violado porque el partido en cuestión no actuó con estricto apego a la ley pues al “inobservar la constitución y la ley, se produjeron conductas caprichosas y arbitrarias, que deben inhibirse en todo Estado democrático”.¹¹

b) Comprobación plena del hecho que se reprocha: “una vez demostrado el hecho que se aduzca contrario a la constitución, corresponde al Tribunal calificarlo para establecer si constituye una irregularidad al encontrarse en oposición a los mandamientos de dicha norma”.¹²

Ambos hechos se consideraron plenamente probados. Respecto al primero, la Sala de Toluca sostuvo que se demostró la existencia del evento del cierre de campaña del PRI-PVEM y que este se transmitió en tv fuera de los tiempos oficiales autorizados, lo cual constituye una violación a la normatividad electoral. Para demostrarlo, consideró suficientes las pruebas aportadas por la actora, consistentes en inserciones de notas periodísticas de Internet, un CD que contiene la transmisión del programa especial de dicho evento, incluyendo la participación del candidato al ayuntamiento de Morelia. También, la resolución de un procedimiento especial sancionador que interpuso la actora en el IFE por el mismo hecho, y del cual resultó la imposición de una multa al candidato a la gubernatura del PRI-PVEM y a dichos partidos, y a la empresa que hizo la transmisión.

¹⁰ ST-JRC-117/2011

¹¹ ST-JRC-117/2011

¹² ST-JRC-117/2011

El segundo agravio también se consideró fundado. El Tribunal tuvo por demostrada la existencia y transmisión por tv abierta del evento deportivo en el cual un boxeador portó el logo del PRI, lo cual es violatorio de varias disposiciones porque implica un acto de propaganda política difundido fuera de los plazos autorizados por la autoridad electoral competente. Ello constituye una irregularidad que resulta contraria al principio de equidad en la contienda. Esto se reafirma porque no existe elemento que demuestre que el partido en referencia se deslindara del hecho.

c) Grado de afectación que la violación al principio o precepto constitucional haya producido dentro del proceso electoral: “para determinar el grado de afectación que haya sufrido el principio o precepto constitucional que de que se trate, es menester que el juzgador analice con objetividad los hechos que hayan sido probados, para que, con apoyo en los mismos, determine la intensidad del grado de afectación al principio o precepto constitucional, estimando si es de considerarse grave; exponiendo los razonamientos que sustenten la decisión”.¹³

La Sala Regional de Toluca consideró que la afectación constitucional generada por ambas conductas fue grave porque “confronta de manera directa a la norma fundamental, así como a los principios de equidad, certeza y legalidad, que al ser rectores del proceso electoral ponen en evidencia una falta de entidad grande que resulta contraria al interés público en un ánimo de obtener una ventaja indebida, respecto de los demás contendientes en el proceso electoral local”.¹⁴

El impacto de las conductas se agudizó por varias razones. Primero, la aparición del candidato al ayuntamiento de Morelia duró cinco de los cuarenta y cinco minutos de la

¹³ ST-JRC-117/2011

¹⁴ ST-JRC-117/2011

transmisión en televisión del cierre de campaña. Segundo, la inmediatez de la difusión del PRI a través de un pugilista, ya que se presentó a en tv abierta nivel nacional un día antes de la elección. Ello, no dio oportunidad a los demás contendientes para reaccionar. Además, el partido beneficiado no se deslindó de la conducta. Tercero, los hechos son contrarios a la reforma constitucional en materia electoral de 2007 y a la legal de 2008, así como a los principios de equidad, certeza y legalidad. Cuarto, los actos constituyen conductas graves y sistemáticas que fueron preparadas con antelación para valerse de los medios de comunicación masiva con el objetivo de generar una ventaja respecto a los demás participantes de la contienda electoral.

d) Si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección: “deben seguirse las pautas contenidas en los criterios generalmente aceptados, que versan sobre el análisis del elemento determinante desde un punto de vista cualitativo o numérico”.¹⁵

El Tribunal intentó analizar si la difusión de dicha propaganda fue en contra del principio de libertad del voto porque pudo llegar a constituirse en un factor determinante que influyera en la orientación de la decisión ciudadana, en el desarrollo del proceso electoral y en el resultado. Concluyó que los efectos de dichas conductas no pueden ser medidos con precisión “pues no obra en autos referente o elemento objetivo y veraz que permita arribar a una conclusión definitiva, inobjetable y uniforme, de la relación causa-efecto entre la difusión y el sentido concreto de la votación emitida en una elección”. Aceptó que la propaganda política no es el único elemento que determina el sentido del voto.

¹⁵ ST-JRC-117/2011

Sin embargo, concluyó que los hechos afectaron la libertad de la ciudadanía para decidir su voto. Ello, debido a que “las conductas desplegadas incidieron en el ánimo del elector y en consecuencia dieron lugar a desequilibrar la contienda en favor del Partido Revolucionario Institucional, que a pesar de estar constituido como una entidad de interés público, vulneró dispositivos constitucionales y trastocó los principios de equidad, certeza y legalidad, rectores de todo proceso electoral, no obstante que al tener dicho carácter, se encuentra obligado a observar y cumplir la Constitución y la ley.

Finalmente, al evaluar el elemento de la determinancia, la Sala de Toluca, priorizó el factor cuantitativo.¹⁶ Consideró que, dado el pequeño margen de diferencia entre el

¹⁶Tesis XXXI/2004

NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.- Conforme con el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. De lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafo segundo, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafo primero; 115, párrafo primero, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: Un factor cualitativo y un factor cuantitativo. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral); por su parte, el aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.

3ra Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. [SUP-JRC-221/2003](#) y acumulados. Partido Acción Nacional. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de votos en el criterio. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Juicio de revisión constitucional electoral. [SUP-JRC-488/2003](#). Coalición Alianza para Todos. 12 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Javier Ortiz Flores.

La Sala Superior en sesión celebrada el doce de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la

primer y el segundo lugar, las violaciones aducidas sí pudieron resultar determinantes en la configuración del resultado:

Se estima determinante la violación constitucional referida, en razón de que la votación total en el municipio de Morelia fue de 304,134 (trescientos cuatro mil ciento treinta y cuatro votos) y la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de 2,317 (dos mil trescientos diecisiete votos), en 923 casillas, circunstancia que arroja una diferencia del .76% (punto setenta y seis por ciento), con lo que se puede establecer válidamente que la distancia en sufragios es mínima, aspecto que se debe considerar, ya que al haberse desplegado las conductas violatorias de la Constitución federal, se produjo incertidumbre en los resultados, máxime que en el caso bastaba con que dos punto cinco ciudadanos por casilla hubieran variado el sentido de su voto, con motivo de la vulneración a la libertad de su sufragio, para revertir los resultados en la elección, en ese tenor, es dable tener por acreditada la determinancia de las violaciones ya precisadas, toda vez que, como ya se apuntó, el margen de diferencia entre el primer y segundo lugar fue menor a un punto porcentual, por lo que al haberse desplegado las conductas en mención, a través de medios de comunicación masivos que se encuentran al alcance de la ciudadanía, es evidente que cualquier variación por mínima que se presente en el electorado pudo ser determinante para revertir los resultados.

Llama la atención la importancia que da esta sentencia al rango de diferencia entre el primer y el segundo lugar. Pareciera que más allá de si hubo o no violación a principios constitucionales, el Tribunal sólo consideraría declarar la nulidad de una elección cuando el resultado de la misma sea cerrado. Además, no pasa desapercibida la dificultad técnica para establecer la determinancia de una transmisión televisiva en la conculcación a principios constitucionales. Al respecto, Pedro Salazar comenta: “El *quid* del asunto está en el galimatías de eso que la legislación y la jurisprudencia llaman “la determinancia”. ¿La transmisión televisada de un cierre de campaña o los calzoncillos de Márquez con el logotipo del PRI en cadena nacional en la víspera de la elección determinaron el resultado de los comicios? Es imposible saberlo, y, sin embargo, para los magistrados así fue. Se

tesis que antecede.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 725 y 726.

Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXXI/2004>

trató de una elección muy cerrada y, a juicio de los jueces, esos eventos inclinaron la balanza. No estoy seguro”.¹⁷

Más allá de la dificultad para evaluar estos aspectos, la relevancia de esta sentencia está en que la decisión se constituye en una sanción ejemplar. Esto es, el Tribunal parece estar mandando un mensaje claro a los actores políticos que pretendan ir en contra de lo dispuesto por la reforma electoral de 2007. Salazar lo percibe así pero muestra temor porque los jueces electorales conviertan este tipo de decisiones en un asunto cotidiano. Comenta: “Lo innegable es que la sentencia es relevante por sus implicaciones concretas y porque sienta un precedente de pronóstico reservado. De hecho es un arma de doble filo. Por un lado, puede interpretarse como una decisión democrática y oportuna que lanza una advertencia urgente: la Constitución debe tomarse en serio y no se vale burlarse de las reglas. En esta arista la sentencia merece celebrarse. Si se interpreta con responsabilidad puede ser una herramienta civilizatoria porque anuncia un alto a la impunidad. (...) Y sin embargo, paradójicamente, la misma sentencia puede abrir las puertas a escenarios lúgubres. Si los partidos y los medios desoyen el mensaje, el precedente michoacano, en la mesa de la Sala Superior del Tribunal, puede volverse peligroso. (...) Los jueces estarían prestos a decidir el futuro del país”.¹⁸

Hasta ahora se ha visto cómo ha enfrentado el Tribunal la resolución de tres casos en los que se invocó la invalidez de una elección por conculcación a principios constitucionales. Es momento de presentar los puntos más controvertidos que plantean las causas de nulidad distintas a las establecidas directamente en la ley, en especial a partir de la reforma de 2007 al artículo 99 constitucional.

¹⁷Pedro Salazar Ugarte, “Qué tanto es tantito?”, *El Universal*, Sec. Opinión, 05 enero de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/01/56475.php>

¹⁸ Pedro Salazar Ugarte, “Qué tanto es tantito?”

3.3 Invalidez por violación de principios constitucionales

En el capítulo dos se expuso cómo la reforma de 2007, en particular el nuevo texto del artículo 99, implicó un cambio en el sistema de nulidades electorales. También, se ha visto cuál fue la reacción del Tribunal ante dichos cambios. Primero, se mostró muy activo en la tarea de dar por terminada la aplicación de la causa abstracta y analizar únicamente los agravios fundados en causales expresamente establecidas en ley. Después, en el caso Yurécuaro, se fue abriendo a la posibilidad de confirmar la decisión de anular una elección con base en la violación de principios constitucionales. Finalmente, construyó la invalidez de elección por conculcación de principios constitucionales en el caso Acapulco y anuló una elección por dicha causal en el caso Morelia.

Así, en reiteradas ocasiones, el Tribunal ha declarado que se considera apto para aplicar este tipo de invalidez. Pese a ello, la discusión académica respecto a los alcances de la modificación al artículo 99 constitucional continúa. Enseguida, se revisarán los principales argumentos que se han esgrimido a favor y en contra de que el TE pueda declarar la nulidad de una elección con base en una causal que no esté expresamente en la ley.

La causa abstracta de nulidad y la invalidez por violación a principios constitucionales

La inserción de un párrafo al artículo 99 elevó a rango constitucional el principio de legalidad en materia de nulidades electorales. Mucho se ha dicho que a partir de esta reforma ya no es posible que el TE aplique la nulidad por causa abstracta. Incluso, el

magistrado Luna Ramos afirma que con la reforma “opera la derogación tácita” de la denominada causa abstracta de nulidad.¹⁹

En distintas decisiones, el propio Tribunal sostuvo que la jurisprudencia que daba sustento a dicha causal ya no podría aplicarse, tal como se vio en el capítulo dos. Sin embargo, hay situaciones que hacen pensar que la causa abstracta de nulidad de elección no está completamente desaparecida. Esta pretendida subsistencia abre un debate importante en relación con las implicaciones del artículo 99 constitucional.

Por ejemplo, si alguna legislación contemplara la causa abstracta en su ordenamiento esta podría ser aplicada. En su momento, respecto a la legislación de Tabasco (expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000), el Tribunal afirmó que esta causal sí había sido contemplada por el legislador en el ordenamiento de dicha entidad, pero que correspondía al juzgador darle contenido. Es decir, aunque no estaba expresamente regulada, se desprendía de una interpretación sistemática de las leyes electorales del estado. Como se vio en el capítulo dos, en sentencias posteriores a la reforma de 2007 (SUP-JRC-35/2008, SUP-JRC-500/2007, SUP-JRC-624/2007), el Tribunal aceptó que podría estudiar la invocación de dicha causal únicamente cuando estuviera en la legislación local. Fue enfático al afirmar que la causa abstracta de nulidad de elección sólo podría aplicarse si está contenida en la legislación electoral de la entidad en cuestión. En este sentido, el Tribunal ha sostenido la existencia de dicha causal en este supuesto.

El asunto se complica al preguntarse qué ocurriría en caso de que la causa abstracta no se encuentre en el ordenamiento electoral local pero el Tribunal electoral de la entidad

¹⁹Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, 508.

decidiera aplicarla. Esta duda resulta relevante porque plantea de qué manera la reforma al artículo 99 constitucional irradia a los tribunales electorales locales.

Según el magistrado González Oropeza, dado que, con la reforma de 2007, la jurisprudencia que dio sustento a la causa abstracta se volvió inoperante, los tribunales locales no puedan aplicarla, con la salvedad del supuesto anterior, es decir, que esté contemplada en la legislación. Así lo expresan: “Si la citada jurisprudencia ha perdido su vigencia, y por lo tanto ya no es obligatoria, los tribunales estatales dejan de estar vinculados a la causa abstracta de nulidad, a menos que su propia legislación la instituya”.²⁰

Sin embargo, cabe recordar que no toda la jurisprudencia del TE es obligatoria para los tribunales electorales locales. Según el artículo 233 de la LOPJF, dicha jurisprudencia es obligatoria siempre para las Salas del propio Tribunal y para el IFE. Sólo será obligatoria para las autoridades electorales locales cuando se refiera a derechos político-electorales o cuando se impugnen actos de dichas autoridades.²¹ De la lectura de este artículo se desprende que dicha jurisprudencia no era obligatoria para los tribunales locales, y por ello, su inaplicación tampoco les impacta.

Respecto al alcance de la reforma al artículo 99 constitucional en los Tribunales electorales locales, Luis Osvaldo Vado Grajales afirma que estos no quedan vinculados por esta disposición. Según este autor, el artículo 99 constitucional no representa impedimento para que los tribunales electorales locales sigan aplicando dicha causa de nulidad. Incluso, sostiene que si la sentencia del Tribunal local se impugna ante la Sala correspondiente del TE, esta podría confirmar el sentido de la resolución en que se haya aplicado pues no

²⁰González Oropeza & Báez, “La muerte de la causal abstracta”.

²¹Artículo 233.- La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

estaría aplicando directamente la causa abstracta sino fungiendo como tribunal de revisión de la sentencia de primera instancia. El autor señala: “los alcances constitucionales de la prohibición de aplicar la citada causa (...) no aplica para la justicia electoral local (...) el TEPJF podría, sin aplicar la causa abstracta, permitir su aplicación en casos locales y municipales”.²² De considerar totalmente muerta la causa abstracta de nulidad, continúa el autor, los tribunales electorales de las entidades federativas, estarían “cercenándose competencias más allá de donde lo hizo el Constituyente permanente”.²³

En efecto, de la lectura del párrafo que se insertó a la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, resulta que la limitación de declarar la nulidad de una elección por causas expresamente establecidas en ley, es para las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De hecho, todo el artículo está dedicado a las facultades de dicho órgano:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.²⁴

²²Luis Osvaldo Vado Grajales, “Causa abstracta de nulidad y su aplicación en las elecciones locales”, Revista Justicia Electoral, vol. 1, N°. 6, (2010): 369-382. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/27/edo/edo14.pdf>

²³Vado Grajales, “Causa abstracta de nulidad y su aplicación en las elecciones locales”, 371.

²⁴ [El énfasis es mío]

El artículo 116 constitucional, sólo establece la obligación al legislador local para que determine las causales de nulidad de las elecciones locales, pero no advierte una disposición similar a la del 99 constitucional para los tribunales locales:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas

(...)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

*m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, (...)*²⁵

Además, en el caso de que el TE confirmara la nulidad de una elección determinada por un Tribunal local con base en la causa abstracta, no estaría haciendo una declaración directa, sino sólo la validación de dicha decisión.

Aunado a todas estas consideraciones, hay quienes sostienen que la causa abstracta de nulidad de elección no desapareció por completo, sino que más bien se transformó en una nueva. Así, hay quienes ven en la invalidez de elección por violación a principios constitucionales, una especie de evolución de la causa abstracta. El ex Magistrado Santiago Nieto lo afirma así: “la causa abstracta de nulidad de elecciones, muerta con la reforma electoral de 2007, ha evolucionado hacia la causal por violación a principios constitucionales”.²⁶

²⁵ [El énfasis es mío]

²⁶Santiago Nieto Castillo, “Nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales”, *Contexto Electoral*, núm 1 (año 1 2009): 31-35.
http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/contexto/contexto_1.pdf

Interpretación del artículo 99 constitucional

De la redacción del artículo 99 surge, por lo menos otra duda: en específico, a qué elecciones se refiere dicha disposición. Esto es, si la limitante al TE de declarar nulidad sólo por causales expresas se refiere a todas las elecciones o sólo a la elección presidencial. De acuerdo a una interpretación gramatical de la fracción II de segundo párrafo del inciso II, se tendría que con “una elección”, se refiere a cualquier elección. Pero si se lee ese párrafo en contexto, resulta que toda la fracción II del párrafo cuarto, habla únicamente de la elección presidencial. Así, conforme a la ubicación de la disposición en el texto constitucional, justo en medio de dos párrafos que únicamente hacen referencia a las impugnaciones y la calificación de la elección presidencial, parecería que sólo afecta a dicha elección.

La duda persiste en la legislación secundaria. De una lectura del artículo 186 de la LOPJF resulta que la previsión de sólo anular elecciones por causales expresamente establecidas se refiere claramente a la elección presidencial:

Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

La declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo formulada por la Sala Superior, se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que esta última expida y publique de inmediato el Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;*²⁷

Resulta necesario acudir a la exposición de motivos de la reforma para saber cuál fue la *ratio legis* que subyace a la inserción de dicho párrafo (ver Capítulo 2). El dictamen de la Cámara de Senadores hace hincapié en el objetivo de acotar el sistema de nulidades electorales a las causas previstas expresamente en la ley. Además, el dictamen dice “En el momento oportuno, la ley habrá de ser reformada para llenar el vacío hoy presente respecto de las causas de nulidad de la elección presidencial, así como para precisar otras causas de nulidad en las elecciones de senadores y diputados federales”.²⁸ La confusión podría atribuirse a falta de técnica legislativa, pues de los debates de las Comisiones legislativas se desprende que el legislador quiso imponer la restricción a todas las elecciones que compete calificar directamente al TE.

Oropeza y Báez se percatan de todo ello, pero concluyen que no es posible determinar cuál es el sentido de dicha disposición. Afirman entonces que es el propio Tribunal quien debe interpretar qué es lo que quiso decir el legislador: “la duda, invariablemente, será despejada por las diversas salas del TEPJF cuando lleven a cabo su labor de interpretación operativa, tanto de la propia constitución como de las leyes secundarias”.²⁹ En este sentido, de las sentencias analizadas es posible concluir que el TE considera que el texto se refiere a todas las elecciones, de lo contrario, no hubiera realizado el análisis correspondiente en los casos de Yurécuaro, Acapulco y Morelia, sino solamente en la elección presidencial inmediatamente posterior a la reforma.

²⁷[El énfasis es mío]

²⁸Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de documentación, Información y análisis. Dirección de bibliotecas y de los sistemas de información, Palacio Legislativo, *Cuaderno de apoyo Reforma Constitucional en materia electoral (Proceso Legislativo)* <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>

²⁹González Oropeza & Báez, “La muerte de la causal abstracta”.

Más allá de las dificultades que surgen de la lectura literal del texto del artículo 99 constitucional, está la interpretación que se ha hecho respecto al papel del TE frente a esta restricción constitucional. A partir de la creación de la causa abstracta se cuestionó al Tribunal por ir en contra del principio de legalidad en materia de nulidad de elecciones. Hasta “el punto de señalar que se estaba excediendo en el uso de sus atribuciones al declarar la nulidad de una elección de gobernador a través de una causa inexistente de nulidad, lo cual transgredía la soberanía de los estados”.³⁰

Desde el Tribunal, se argumenta que la creación y aplicación de este tipo de causales extralegales, se basa en el control constitucional que el TE está facultado para hacer. Según Báez, dicho control ya se hacía desde la causa abstracta de nulidad, pero con la forma de nombrar a esta nueva invalidez, se hace más palpable: “el nombre que se le dio a la institución creada no ayudó para describir el control constitucional implícito, pues la abstracción se presume artificiosa y discrecional, por ende susceptible de abuso, lo cual choca con el principio jurídico del derecho codificado de que los jueces son meros aplicadores mecánicos de la ley”.³¹

El TEPJF ha insistido en que la existencia de la invalidez de elección por violación a principios constitucionales deriva de una interpretación sistemática de los artículos constitucionales en materia electoral. En cambio, la lectura aislada de la mencionada fracción del artículo 99, limita las facultades interpretativas de un tribunal de constitucionalidad, que es la última autoridad en la materia.

Con esta postura, el TE asume que, por su carácter de tribunal constitucional, no se le pueden imponer límites. Así lo expresa el ex magistrado de la Sala Regional de Toluca,

³⁰ Enrique Martell Chávez, “La justicia electoral en México”, en *Sistema de justicia electoral mexicano*. (México: Porrúa-Universidad Panamericana, 2011), 1-38.

³¹ González Oropeza & Báez, “La muerte de la causal abstracta”.

Santiago Nieto: “anular elecciones sólo por las causales reconocidas en la ley convertiría a las Salas del Tribunal Electoral en tribunales de legalidad, circunstancia incompatible con la reforma”.³² Según él, resulta contradictorio que si con la Reforma de 2007 se le dio a dicho órgano la facultad de inaplicar una norma contraria a la Constitución, en materia de nulidades electorales se le haga pasar por un tribunal de legalidad. En el mismo sentido se expresa el magistrado Luna Ramos. Para él, la limitación constitucional de que la nulidad debe estar de manera expresa en ley “constituye un límite a las facultades connaturales de un tribunal constitucional en materia electoral.”³³

El razonamiento es similar al que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el caso Temixco.³⁴ A propósito de esta controversia constitucional, la SCJN analizó los alcances de dicho medio de control constitucional, para lo cual también tuvo que entrar a indagar sobre los límites de su propia jurisdicción. En aquella ocasión, dicho tribunal expresó que, de restringir la procedencia de la controversia a cuestiones formales o competenciales, reduciría el examen de las controversias a un número reducido, lo que prácticamente derogaría el artículo 105, I de la CPEUM. La SCJN asumió que, el control que ella ejerce es una función constitucional, por lo que “no debe existir una limitante conceptual” (para examinar los actos violatorios de la Constitución). Por ello, dijo la SCJN, no sólo se encuentra autorizada por la CPEUM para examinar cualquier planteamiento, sino que “tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha

³² Santiago Nieto Castillo, “Nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales”, 33.

³³ José Alejandro Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, ed. Lorenzo Córdova Vianello & Pedro Salazar Ugarte, 685-722. (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008). 699.

³⁴ SCJN, Controversia Constitucional 31/97. (CC 31/97) Engrose disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=17330>

conferido, de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control de rango constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado”³⁵.

El TEPJF realiza un planteamiento semejante cuando expresa que limitar los supuestos bajo los cuales puede declarar la nulidad de una elección, es limitar también su obligación de actuar como tribunal constitucional. Sin embargo, cabe recordar el argumento que, el entonces Ministro, Jesús Gudiño Pelayo, esgrimió en su voto particular. En contra de la sentencia, sostuvo que no puede existir “un carácter casi omnipotente por parte de la Suprema Corte, cuando ésta actúa en su carácter de tribunal constitucional (...) la mayoría [de los ministros, los que votaron a favor del proyecto] ha entedido que el hecho de que la salvaguarda del orden jurídico constitucional esté depositada en este órgano implica que la Corte esté por encima de los gobiernos federales, los estatales y los del Distrito Federal”.³⁶

En contra de la invalidez por violación a principios constitucionales, se argumenta que al anular elecciones por causas no previstas en ley, el Tribunal pone en riesgo la certeza de los procesos electorales para todos los actores involucrados. Y que no es deseable dejar al juez electoral tan amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre la validez de comicios electorales. De ahí que desde esta postura se considere que la reforma de 2007 fue pertinente. Ramón Ruiz Ruiz, un jurista español, incluso considera que la intención del Tribunal de crear nuevas causales, atenta contra las facultades del legislativo. Expresó: “la reforma constitucional de 2007 fue muy acertada en tanto limitaba la discrecionalidad de los tribunales superiores para interpretar y aplicar directamente los principios constitucionales, lo que les possibilitaba superponerse a la voluntad del pueblo mexicano representada por el Congreso de la Unión, a la vez que creaba –o podía crear–

³⁵CC 31/97, 100.

³⁶Voto Particular que formula el Ministro José De Jesus Gudiño Pelayo en la Controversia Constitucional 31/97. 180.

incertidumbre e inseguridad respecto a los resultados de los comicios electorales”.³⁷ Sin embargo, podría argumentarse que una vez que la causal se previó expresamente en jurisprudencia, la supuesta falta de certidumbre disminuye, pues los actores ya tienen conocimiento de la existencia de la misma.

Desde el Tribunal se esgrimen varios argumentos en defensa. Uno de ellos es el de la omisión legislativa. González Oropeza y Carlos Báez señalan que eso fue lo que se hizo desde el caso Tabasco y que dio origen a la causa abstracta. Advierten: “en el origen de la famosa causa abstracta de nulidad de una elección se encuentra un vacío legislativo que el tribunal constitucional de elecciones llenó con la intención de tornar plenamente efectivos o vigentes los principios constitucionales rectores en la materia electoral. Ese vacío consistía en la ausencia de una causa de nulidad explícita en la legislación electoral secundaria”.³⁸ Según estos autores, la supuesta omisión legislativa ocasiona que no se tutelen los principios constitucionales que deben regir una elección.

Este no es propiamente el caso, pues ya hay nulidades previstas, por lo menos, para todas las elecciones federales. Y los legisladores de las entidades, han incluido también su propio catálogo para las elecciones locales. Sin embargo, según el TE, si el legislador no prevé como causa de nulidad de elección la existencia de irregularidades que violen principios constitucionales, entonces el juez electoral debe hacerlo. Siguiendo su argumento, ello debe suplirse con la aplicación directa de la Constitución. Dicen: “¿qué pasa cuando el legislador omite incorporar a la ley alguna causal que torne plenamente efectivo o vigente algún principio rector de la materia electoral? ¿Ante tal ausencia

³⁷ Ramón, Ruiz Ruiz, “La anulación de elecciones por vulneración de principios constitucionales”, ponencia dictada durante el III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_ruiz.pdf

³⁸ González Oropeza & Báez, “La muerte de la causal abstracta”.

legislativa el principio constitucional rector de la materia electoral se torna una mera "recomendación", un "buen deseo"? En dichos casos, no obstante la omisión del legislador, el defensor de la constitución estaría obligado a superar los obstáculos que impidieran la plena eficacia, aplicación o vigencia de los principios constitucionales (Zagrebleky, 2000: 79 y ss.), por lo que debería aplicar de manera directa las normas constitucionales y, en su caso".³⁹

Así, la invalidez por violación a principios constitucionales se basa en la premisa de que el control constitucional de los jueces electorales implica también la aplicación directa de la CPEUM: "la nulidad por violación de los principios constitucionales se inscribe también dentro de esta tendencia de estimar a la Constitución como una norma directamente aplicable en el sistema jurídico y viene a constituir una construcción argumentativa más desarrollada de los fundamentos de la nulidad abstracta".⁴⁰

Surge entonces el problema de la interpretación y la aplicación directa de los principios constitucionales. Mucho se ha discutido en la teoría del derecho, la naturaleza y alcance de estos. No es objeto de este trabajo dar seguimiento a tal discusión, que es por demás abundante. Baste diferencias los principios de las reglas. Al respecto, dice Zagreblesky, "por lo general, las normas legislativas son reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son predominantemente, principios".⁴¹ Para Alexy, las reglas son mandatos definitivos; los principios, mandatos de optimización.⁴² En fin, "los principios son normas que presentan una gran proclividad a entrar en colisión con otros contenidos constitucionales y que requieren un tipo de

³⁹González Oropeza & Báez, "La muerte de la causal abstracta".

⁴⁰Ramírez Barrios, "Nulidades electorales y vías de impugnación", 167.

⁴¹ Gustavo Zagreblesky, *El derecho dúctil. Ley, derechos justicia* (Madrid: Trotta, 1995), 109.

⁴² Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: C.E.C., 1997) 81-98.

interpretación, de argumentación, de aplicación y de resolución de conflictos distintos al que se emplea en relación con las reglas”.⁴³ Esto es, los principios se caracterizan por ser normas fundamentales, generales, vagas y programáticas⁴⁴, en cuya interpretación, el juzgador tiene mayor margen de actuación.

Con la inserción del mencionado párrafo al artículo 99 consitucional, el legislador pretendió eliminar el grado de incertidumbre que la aplicación directa de los principios constitucionales puede generar en materia electoral. Dice Ruiz Ruiz, “la principal consecuencia que se deduce de la aplicación de los principios y de la técnica de la ponderación es el fortalecimiento de la posición del juez, y muy especialmente, de juez constitucional como órgano competente para la atribución concluyente de significado a los principios, por lo que está facultado para decidir, incluso si el significado atribuido por el legislador está jurídicamente justificado”.⁴⁵

Además, no queda claro si el Tribunal considera que la invalidez por violación a principios constitucionales puede darse solamente por la conculcación a los principios constitucionales que rigen en materia electoral o también a otros principios.⁴⁶ Cabe recordar

⁴³ Ruiz Ruiz, “La anulación de elecciones por vulneración de principios constitucionales”. 20.

⁴⁴ Manuel Atienza & Ruiz Manero Juan, “Sobre principios y reglas”, *Doxa* no. 10. 103.

⁴⁵ Ruiz Ruiz, “La anulación de elecciones por vulneración de principios constitucionales”. 34.

⁴⁶ Tesis X/2001

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.- Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del

que en el caso Yurécuaro, se declaró la nulidad de la elección porque se consideró que el principio separación iglesia-estado fue violado, y este no es un principio propiamente electoral.

Por otro lado, para defender la existencia de la causal de invalidez de elección por violación a principios constitucionales, se ha llegado a desentrañar el sentido de algunas palabras contenidas en el citado párrafo constitucional (*Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes*).

El Magistrado Flavio Galván, por ejemplo, ha señalado que la palabra “expresamente” no debe entenderse como sinónimo de literal o textual. Sino que con “lo expreso” se refiere a algo que “–sin necesidad de que se diga es causa de nulidad tal conducta- puede deducirse del orden constitucional o del orden legal”.⁴⁷

sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.

3ra Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 29 de diciembre de 2000. Mayoría de 4 votos en este criterio. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-120/2001. Partido Revolucionario Institucional. 24 de julio de 2001. Mayoría de 4 votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata Pizaña. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

La Sala Superior en sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 63 y 64.

Disponible en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=X/2001>

⁴⁷Ma. Macarita Elizondo Gasperín, “Metamorfosis de la causal abstracta de nulidad de elección en México”.

Por su parte, Oropeza y Báez, han defendido la idea de que la palabra ley debe entenderse en sentido amplio, que puede abarcar a todo el sistema jurídico. Así lo señalan: “cualquier referencia al concepto de "Ley" en la Constitución Federal, es amplia y genérica. Ésta misma es "ley" suprema, como los tratados internacionales o las constituciones estatales, por lo que el propio principio de legalidad electoral no se reduce a un tradicional concepto de "ley", sino que puede comprender todas las normas de un sistema jurídico”.⁴⁸

Sin embargo, este punto queda aclarado cuando se lee uno de los textos legales que fueron modificados como consecuencia de la reforma constitucional electoral de 2007. La LOPJF establece a qué ley se refiere el artículo 99 constitucional: la LGSMIME. Así, esta duda queda disipada:

Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

II.- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

*Las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;*⁴⁹

En varias de las sentencias que se han revisado hasta ahora, es posible observar recurrentemente que el Tribunal exprese que, de no existir la causa abstracta o la invalidez por violación a principios constitucionales, se estaría cometiendo un error. Porque podría darse el caso que se declaren válidas elecciones en las cuales se cometieron irregularidades que no fueron corregidas sólo porque la causal que las anularía no está prevista en ley. Es decir, que se estaría llegando al extremo de declarar válida toda elección aunque viole principios constitucionales.

⁴⁸ González Oropeza & Báez, “La muerte de la causal abstracta”.

⁴⁹[El énfasis es mío]

Aún cuando no se esté de acuerdo con la existencia de causales distintas a las previstas en la ley, tampoco debe aceptarse que los resultados de las elecciones deban declararse válidos a toda costa. Lorenzo Córdova lo expresa así: “no hay elección democrática que no sea susceptible, eventualmente, en casos extremos y graves, de ser anulada”.⁵⁰ Este punto de la argumentación del Tribunal no debe descartarse, es necesario tener mecanismos que permitan evitar que se validen elecciones aún cuando, de una evaluación integral, resulte que se cometieron conductas que transgredieron el correcto desarrollo de las mismas.

Ya sea que se argumente en contra o a favor de la creación y aplicación de causales distintas a las legales, parecería que en ambas posturas un temor a dejar en manos de la interpretación del juzgador la nulidad de elecciones. Y que, por ello, debe restringirse lo más posible su grado de discrecionalidad en estos asuntos. Por ejemplo, uno de los mayores defensores de la creación de causales de nulidad distintas a las legales, Ackerman, advierte del riesgo de esta causal. Muestra su desconfianza en los juzgadores y dice: “habría que tener cuidado con el abuso de la figura de la nulidad así como evitar la fabricación de nuevas causales discrecionalmente por los juzgadores”.⁵¹

Grajales, quien se muestra en desacuerdo con la anulación de elecciones por violación a principios constitucionales, deja ver su desconfianza respecto a que los jueces conserven un amplio margen interpretativo en la nulidad de comicios. Ello porque, dice, están involucrados factores políticos de gran impacto que pueden llegar a intervenir en la

⁵⁰Lorenzo Córdova Vianello, *La (e) lección Presidencial 2006*. (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008), 28. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Retos/la%20eleccion.pdf>

⁵¹John Ackerman, *Autenticidad*, 154.

decisión judicial.⁵² En este tenor, Michael Tropper advierte de los riesgos de la judicialización de la política en materia electoral, sobre todo cuando se deja al juez un amplio margen de discrecionalidad para decidir de estos asuntos. Dice: “en la esfera de la justicia electoral, en donde la naturaleza de los conflictos y lo que está en juego, pudiere conducir a una excesiva judicialización de la competencia electoral, propiciada por la búsqueda de soluciones al margen de las reglas existentes y presuntamente amparadas en valores y principios constitucionales, lo que irremediamente llevaría a la politización de la justicia”.⁵³

Ante ello, se plantean un par de alternativas. La primera es que deben regularse más causales. Por ejemplo, en el caso de la elección presidencial esto se hace aún más evidente. Dice Córdova: “en aras de una mayor certidumbre jurídica y política deberían establecerse causales específicas o una causa genérica de nulidad como un asidero jurídico para la calificación de las elecciones presidenciales”. Sin embargo, él mismo asume el riesgo que esto implica: “Me hago cargo, sin embargo, y no quiero dejar de decirlo, de lo complicado que resulta que la ley sea clara y exhaustiva en esta materia al grado de suprimir la natural incertidumbre que subyace a las tareas de interpretación judicial” (...) No obstante, una ley precisa en materia de nulidades –como no lo es la que hoy tenemos–, al menos es un muy conveniente asidero en términos de certidumbre”.⁵⁴ Es decir, es imposible prever todas las conductas que podrían constituir irregularidades o violaciones a principios constitucionales.

La segunda opción es no descartar la invalidez por violación a principios constitucionales, pero regularla. “A efecto de evitar una problemática similar al acontecido con la causa abstracta, resultaría conveniente su reglamentación a nivel. Una

⁵²Vado Grajales, “Causa abstracta de nulidad y su aplicación en las elecciones locales”.

⁵³Michael Tropper, “El poder judicial y la democracia”, *Isonomía*, no. 26 (2007).

⁵⁴Córdova, *La (e) lección Presidencial 2006*, 14.

reglamentación en la que se establezcan lineamientos precisos y parámetros claros, que sirvan de base a las autoridades electorales en su aplicación, a fin de observar los principios constitucionales que rigen toda elección democrática”.⁵⁵

Un aspecto que es de resaltar es el hecho de que la causal de invalidez por violación a principios constitucionales no ha sido elevada a tesis ni jurisprudencia, como en su momento sí ocurrió con la nulidad por causa abstracta. Ackerman se percata de ello: “llama la atención que la Sala Superior no se ha atrevido a convertirlo en una tesis de jurisprudencia, o al menos en una tesis relevante”.⁵⁶

Finalmente, hay que decir que en la práctica este tipo de nulidades extralegales tienen poca aplicación. Cabe recordar que después de la anulación de las elecciones de gobernador en Tabasco, el Tribunal electoral no volvió a aplicar directamente la causa de nulidad abstracta, aún cuando su contenido se expuso en una tesis. En cuanto a la invalidez por violación a principios constitucionales, sólo se ha aplicado en la nulidad de las elecciones de ayuntamiento de Yurécuaro y Morelia.

A continuación, se analizará la sentencia de la elección presidencial de 2012, para observar cómo enfrentó el Tribunal los primeros comicios presidenciales posteriores a varios acontecimientos. Primero, la reforma electoral de 2007; segundo, la creación de la invalidez por violación a principios constitucionales y la nulidad de unas elecciones por esta causa; tercero, la reforma en materia de derechos humanos de 2011.

3.4 Elección presidencial 2012

Si bien las elecciones legislativas de 2009 ya se habían llevado a cabo con las reglas derivadas de la reforma electoral de 2007 y 2008, las de 2012 fueron las primeras

⁵⁵ Ramírez Barrios, Ramírez Barrios, “Nulidades electorales y vías de impugnación”, 167.

⁵⁶ Ackerman, *Autenticidad*, 144.

elecciones presidenciales bajo este esquema. Por ello, es importante revisar cómo enfrentó el Tribunal Electoral la nulidad por violación a principios constitucionales en el marco de la calificación jurisdiccional de la elección presidencial a la luz, no sólo de la reforma electoral sino de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

Historia Procesal

El primero de julio de 2012 se llevó a cabo la jornada electoral federal para la renovación de los titulares del Congreso de la Unión y el poder ejecutivo. Los resultados del cómputo distrital señalaron como ganador al candidato de la Coalición “Compromiso por México” (PRI y el PVEM), Enrique Peña Nieto (EPN); y en segundo lugar al candidato de la Coalición “Movimiento Progresista” (PRD-PT-Movimiento Ciudadano), Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Derivado de ello, la Coalición Movimiento Progresista interpuso un juicio de inconformidad por el cual pretendía que se declarara la nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales de elecciones auténticas y sufragio libre y por la cancelación del registro de candidato al candidato del PRI-PVEM por rebase de topes de gastos de campaña. La Sala Superior del Tribunal recibió dicho recurso e integró el expediente SUP-JIN-359/2012⁵⁷ y lo remitió a la Comisión Calificadora de la Elección Presidencial, que estuvo encargada de formular el proyecto de calificación jurisdiccional de la elección. El 30 de agosto se emitió, la resolución de dicho juicio de inconformidad y el día siguiente se realizó el Cómputo final, Calificación Jurisdiccional de la elección, Declaración de Validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁷Juicio de Inconformidad por nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos interpuesto el 12 de julio de 2012 ante el IFE. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf

Agravios

Según el escrito de juicio de inconformidad de la Coalición “Movimiento Progresista”, la causa de pedir versa sobre la configuración de la nulidad por violación sistematizada y generalizada a los principios constitucionales de elecciones libres auténticas y democráticas. A decir del TE, los agravios y conceptos de nulidad expuestos por la Coalición actora se pueden presentar de la siguiente forma:

1. Adquisición encubierta de publicidad en radio, televisión y medios impresos.
2. Uso indebido de encuestas como propaganda electoral.
3. Financiamiento encubierto por conducto de Banca MONEX, S.A.
4. Conceptos de agravio relacionados con Tiendas Soriana.
5. Gastos excesivos en campaña electoral y aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil.
6. Intervención de Gobiernos (Federal y locales).
7. Compra y coacción del voto antes, durante y después de la jornada electoral.
8. Irregularidades ocurridas durante los cómputos distritales.

Argumentos de la Sala Superior

Invalidez de elección por violación a principios constitucionales

En el considerando tercero, el Tribunal expuso sus consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a principios constitucionales. Para empezar, la Sala Superior dejó en claro que considera que entre sus atribuciones está declarar la invalidez o nulidad de la elección presidencial por conculcación a principios constitucionales o a ciertos valores fundamentales para considerar una elección libre, auténtica y democrática. Esto, en atención de sus facultades

constitucionales y legales y de su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos constitucionales y convencionales. Entre ellos, los derechos políticos de votar y ser votado en elecciones periódicas y auténticas, realizadas mediante sufragio universal secreto que exprese libremente la voluntad de los electores (artículo 41, párrafo 2, base I CPEUM; artículo 25, inciso b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 23, párrafo 1, inciso b) Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Además, el Tribunal reiteró lo que había sostenido en algunas de las sentencias revisadas con anterioridad (como Acapulco y Michoacán) respecto a lo que denominó una reserva de ley según la cual sólo la ley puede establecer nulidades. Si bien aceptó que esto implicó una modificación en el régimen de nulidades, argumentó que ello no implica una prohibición para que las salas del TE determinen si una elección se ajustó a principios constitucionales. En primer lugar porque dicho órgano es un tribunal de jurisdicción constitucional, por lo cual es garante del principio de constitucionalidad (artículo 41, párrafo segundo, base IV CPEUM).

En segundo lugar porque las disposiciones legales no son la única fuente para evaluar las elecciones pues también debe tomarse en cuenta lo dispuesto por la Constitución y los tratados de los que el Estado mexicano sea parte. A decir del Tribunal, las normas constitucionales condicionan la validez del proceso y su cumplimiento está tutelado por dicho órgano a través de dos mecanismos: el sistema de medios de impugnación en materia electoral y el ejercicio de la atribución constitucional de declarar o no la validez de la elección presidencial.

En tercer lugar, reiteró lo dicho en el caso Acapulco, que con base en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 39, 40, 41, 99 y 116 de la Constitución, el Tribunal consideró que la expresión “ley” contenida en la fracción II del

artículo 99 debe entenderse en un sentido amplio. Esto es, cuando el artículo establece que el Tribunal sólo puede declarar la nulidad de elecciones por causales establecidas en la ley, debe interpretarse que esta última no sólo se refiere a leyes secundarias, sino también a la ley suprema.

Todo, llevó al Tribunal a afirmar que “los actos o resoluciones electorales que sean contrarios a las disposiciones de la Ley Fundamental o a los parámetros de derecho internacional aplicables e impacten en los procesos comiciales (supuestos o hechos operativos), constituyen causa de invalidez de éstos, lo que conduce a que, mediante la declaración judicial correspondiente, se determine su ineficacia (consecuencia normativa)”.⁵⁸

Naturaleza jurisdiccional de la calificación de la elección presidencial

Derivado de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, la Sala Superior debe resolver en única instancia las impugnaciones interpuestas sobre la elección presidencial (artículo 99, fracción II, párrafo tercero CPEUM Y artículo 189, fracción, inciso a) LOPJF). Según el artículo 50, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la LGSMIME, esta elección es impugnabile a través del juicio de inconformidad. Además de la invalidez por violación a principios constitucionales, de actualizarse una de las causales de nulidad de la elección presidencial (artículo 77 bis COFIPE), esta podría ser declarada nula.

Por ello, de la resolución de las impugnaciones pueden derivar dos efectos normativos: la validez o invalidez de la elección. De ahí que el Tribunal afirme que la declaración de validez no es automática ni es mero acto de formalidad, sino que “no es

⁵⁸ SUP-JIN-359/2012

necesaria sino contingente, pues ello dependerá de que no se actualice causal de invalidez o nulidad alguna”.

El hecho de que la declaración de validez dependa de la resolución de los medios de impugnación presentados respecto de la elección ocasiona que la calificación de la elección presidencial tenga una naturaleza jurisdiccional. Por ello, dice el Tribunal, teniendo en cuenta lo resuelto en los juicios de inconformidad, debe “verificar o constatar que en la elección presidencial se cumplieron los principios constitucionales aplicables, así como otros parámetros derivados del derecho internacional de los derechos humanos, pudiendo determinar si la elección es válida o no, con todas sus consecuencias jurídicas. En otros términos, para realizar la declaración judicial de validez, este órgano jurisdiccional deberá aquilatar la calidad de la elección presidencial, teniendo en cuenta el resultado de las impugnaciones”. Con esta argumentación, pareciera que el Tribunal enfatiza en el hecho de que la revisión del apego a los principios constitucionales no puede ser oficiosa, sino que tiene que estar vinculada a los medios de impugnación presentados.

Estudio de fondo

La Sala Superior fue consecuente con el test que había establecido anteriormente para determinar si es posible declarar la invalidez de una elección por violación de principios constitucionales. Son cuatro los elementos o condiciones que se deben cumplir para tal efecto: a) El planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable (violaciones sustanciales o irregularidades graves); b) Las violaciones sustanciales o irregularidades graves estén

plenamente acreditadas; c) Constatar el grado de afectación que la violación al principio o norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido dentro del proceso electoral, y d) Las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección. Al respecto, el Tribunal detalló que es la parte actora quien debe acreditar los dos primeros incisos. Es decir, corresponde a la parte demandante exponer los hechos que, según afirma, violan algún precepto constitucional y ofrecer las pruebas que demuestren lo dicho.

Después del análisis de los agravios y las pruebas presentadas por la Coalición “Movimiento Progresista”, la Sala Superior llegó a varias conclusiones respecto a la supuesta violación de los principios constitucionales aducidos. Primero, respecto al principio de certeza, desestimó los planteamientos de la Coalición pues consideró que la presunta violación no quedó demostrada. Es decir, el elemento b) del test no quedó integrado, por lo cual, dijo, no es posible hacer el consecuente análisis del grado de afectación. Segundo, respecto al principio de libertad del sufragio, tuvo por infundados los argumentos tendientes a demostrar la materialización de la compra y coacción del voto (mediante la supuesta indebida adquisición de tiempos en radio, televisión y medios impresos; uso de encuestas como propaganda electoral; financiamiento encubierto a través de una institución bancaria; ilícita utilización de tarjetas de una tienda de autoservicio; intervención de funcionarios públicos, y distintas irregularidades antes, durante y después de la jornada electoral). Esto, por considerar que los hechos no fueron demostrados. Tercero, respecto al principio de equidad, el Tribunal argumentó que no se acreditó el rebase al tope de gastos de campaña ni se demostró la aportación ilícita de diversas empresas mercantiles que adujo la actora. Al no tener los hechos por demostrados, tampoco realizó el examen del grado de afectación.

Así, por unanimidad, la Sala Superior resolvió que los conceptos de nulidad de la Coalición actora eran infundados.

Reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011

El Tribunal consideró que con la reforma al artículo 1° de la CPEUM del 10 de junio de 2011, existe en nuestro sistema jurídico un nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad. Reconoció que según el primero constitucional, las normas relativas a los derechos humanos, entre ellos los derechos político-electorales, tienen que interpretarse y aplicarse bajo el principio *pro persona*. Es decir, de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos, de tal forma que se dé a las personas la protección más amplia y favorable. Asimismo, enfatizó que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

De acuerdo con todo lo anterior, el TE como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, asumió que tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral de conformidad con dichas pautas. A decir del Tribunal, los principios y valores en materia electoral⁵⁹ que se encuentran reconocidos

⁵⁹El TE, presentó una lista enunciativa, no limitativa, de los principio/valores en materia electoral: 1) Los derechos fundamentales a votar, ser votado, de asociación y de afiliación, en cuanto que tienen la estructura de principios [artículos 35, fracciones I, II y III, y 41, párrafo segundo, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23.1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]; 2) Tener acceso, por todos los ciudadanos, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país [artículos 25, inciso b) del Pacto y 23.1, inciso c), de la Convención]; 3) El principio de elecciones libres, auténticas y periódicas [artículos 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 25, inciso b) del y 23.1, inciso b), de la Convención]; 4) El principio del sufragio universal, libre, secreto y directo [artículos 41, párrafo segundo, base I, párrafo segundo; y 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución; 25, inciso b) del Pacto y 23.1, inciso b), de la Convención]; 5) El

en distintos instrumentos (CPEUM, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, principalmente) son vinculantes, permean todo el ordenamiento jurídico y constituyen requisitos imprescindibles para que una elección sea considerada válida.

En el documento de Cómputo Final, Calificación Jurisdiccional de la Elección, Declaración de Validez y de Presidente, el Tribunal destacó la importancia del debido proceso como una condición más de toda elección democrática y auténtica. Expuso que el debido proceso tiene dos dimensiones: como derecho de los ciudadanos frente a las instituciones estatales y como principio que debe guiar la actuación de las autoridades en todo proceso. Así, se erige como una herramienta mediante la cual los procedimientos por los cuales los ciudadanos ejercen sus derechos, son efectivos. Esto implica que todo procedimiento o conjunto de ellos, se debe desarrollar por las autoridades encargadas conforme a las normas reguladoras de su conducta. Por ello, continúa el Tribunal, la observancia del debido proceso es aplicable también a los procedimientos de renovación de los titulares de cargos de elección popular. Por un lado, quienes participan en el procedimiento electoral, deben tener derecho a tener una representación, a ser escuchados,

principio de maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el debate público que precede a las elecciones [artículos 6 y 7 de la Constitución; 25.1 de la Convención y 19 del Pacto; 6) Principio conforme al cual los partidos políticos nacionales deben contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades [artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución]; 7) Principio de equidad en el financiamiento público [artículos 41, párrafo segundo, base II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución]; 8) Principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado [artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución]; 9) Principio conforme al cual la organización de las elecciones debe llevarse a cabo mediante un organismo público dotado de autonomía e independencia [artículo 41, párrafo segundo, base V, de la Constitución]; 10) Principios rectores de la función estatal electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad [artículos 41, párrafo segundo, base V, párrafo primero; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución]; 11) Principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales [artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución]; 12) Derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral [artículos 17; 41, párrafo segundo, base VI, y 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución y 25.1 de la Convención]; 13) Principio de definitividad en materia electoral [artículo 41, párrafo segundo, base VI; y 116, fracción IV, inciso m, de la Constitución]; 14) Principio de equidad de la competencia entre los partidos políticos [artículo 134, en relación con el 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución], y 15) Principio conforme con el cual sólo la ley puede establecer nulidades [artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución].

a interponer los medios de impugnación para defender sus intereses. Por otro lado, las autoridades tienen la obligación de dar resolución a los medios de defensa, en ejercicio de sus atribuciones. Todo ello, en apego a las formas y tiempos procesales establecidos previamente. Y concluye: “la observancia del derecho y principio fundamental al debido proceso es un elemento necesario para considerar democrática y auténtica una elección, porque tiene por objeto contribuir al derecho de las personas a fijar una posición, allegar medios para respaldarlo y presentar las impugnaciones conducentes, y garantizar que las autoridades ejerzan sus funciones en un marco delimitado por el derecho”.⁶⁰

Además, señaló, el debido proceso está vinculado con el principio de definitividad en materia electoral (artículos 41 y 116 constitucionales). Pues los contendientes en los procedimientos electorales deben y las autoridades deben actuar en contra de los actos o resoluciones contrarios a derecho (interponiendo recursos y resolviéndolos, respectivamente), enmendar las irregularidades y subsanar los vicios del procedimiento, con la finalidad de que la elección resulte válida.

En esta sentencia, la Sala Superior no realizó un análisis de los cuatro elementos del *test* por no encontrar los elementos probatorios que le permitieran hacerlo. Sin embargo, hay varios aspectos dentro de su argumentación, que es importante resaltar. Uno de ellos es su desarrollo respecto a la eventual declaratoria de nulidad de una elección presidencial. A diferencia de 2006, existe más claridad acerca del procedimiento de impugnación, y ello lleva al TE a hacer énfasis en el carácter contingente de la declaratoria de validez de dicha elección. También destaca su postura respecto al impacto de la reforma constitucional de

⁶⁰Cómputo final, Calificación Jurisdiccional de la elección, Declaración de Validez y de Presidente Electo de los Estrados Unidos Mexicanos, 110-111. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/Dictamen_Computo_Final.pdf

2011 en el tema de las nulidades electorales. Dichas modificaciones le permitieron al Tribunal reforzar el argumento según el cual no puede limitarse al mandato expreso del artículo 99 derivado de la reforma de 2007. Desde su perspectiva, con el catálogo de derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos, se amplió de manera significativa la base sobre la cual puede declarar la invalidez de una elección.

Conclusiones

Hasta hace algunos años, en México se mantuvo a la materia electoral al margen de los tribunales. Esta exclusión responde, en gran parte, a razones histórico-políticas. Durante mucho tiempo, los conflictos electorales no tuvieron una vía jurídica de solución, por lo cual se manifestaban y resolvían a través de otras rutas.

A finales del siglo XX, la materia electoral se fue incorporando al ámbito jurisdiccional. La creación de un sistema de justicia electoral tuvo lugar a partir de distintas reformas electorales que intentaron traducir problemas de índole electoral a un lenguaje jurídico. En tan sólo un par de décadas, se creó y robusteció intensamente un aparato de instituciones y reglas en la materia.

En este marco, la organización y calificación de las elecciones, que durante mucho tiempo fue competencia del poder legislativo organizado en colegios electorales, también sufrió cambios. Las sucesivas reformas electorales quitaron atribuciones a los colegios, otorgándoselas a órganos autónomos y tribunales especializados. El tránsito de un sistema de autocalificación política a uno de calificación jurisdiccional de los comicios, tuvo, en gran parte, la finalidad de canalizar demandas surgidas durante un régimen de partido dominante. Con ello se pretendió, entre otras cosas, neutralizar los conflictos derivados de la renovación de cargos públicos y afianzar la legitimidad de autoridades emanadas de un proceso electoral.

Como parte de la calificación contenciosa, se estableció en ley un sistema de nulidades que pudiera guiar la actuación de los tribunales electorales ante la posibilidad de

anular elecciones. Se contemplaron supuestos específicos de nulidad de las distintas elecciones tanto en la LGSMIME como en los ordenamientos locales. Al establecer legalmente los supuestos bajo los cuales cada elección podía ser declarada nula, parecía que se dotaba de certeza la actuación del TE como última instancia de calificación de elecciones en el país. Sin embargo, pocos años después de la creación de esta legislación, se vio que este propósito no resultó del todo. Dos momentos en particular, lo indican así.

Primero, un caso concreto de elección de gobernador (Tabasco, 2000) dio pauta al Tribunal para desarrollar una causa de nulidad de elección distinta a las contempladas expresamente en la legislación: la causa abstracta de nulidad. El surgimiento de esta causal, vía construcción interpretativa, representó un momento clave en la historia del sistema de nulidades electorales. Por un lado, aunque la causa abstracta fue plasmada en jurisprudencia, abrió el debate acerca de si el TE debía declarar la nulidad de una elección únicamente cuando se actualizaran las causales expresamente contenidas en la legislación secundaria, o si podía hacerlo con base en interpretaciones más amplias del texto de la ley. Por otro, si bien la causa abstracta casi no fue aplicada por el Tribunal, sí fue invocada por diferentes actores en distintos juicios donde se pretendía que se declarara la nulidad de una elección. Es decir, pese al desconcierto que generó esta causal, la clase política continuó empleándola.

Segundo, el proceso electoral federal de 2006 evidenció la inexistencia de reglas para declarar la nulidad de la elección presidencial. El legislador no había contemplado causales, ni establecido criterios procesales para este caso. Tampoco existía precedente alguno del Tribunal que definiera de qué manera podía realizarse. La falta de estándares para declarar la nulidad de la elección y, en consecuencia, que el Tribunal tuviera un

amplio margen de interpretación en torno al tema, puso de manifiesto la gravedad de la incertidumbre en el tema de nulidades, lo que agravó el conflicto político post electoral.

En respuesta a los problemas que enmarcaron el desarrollo y culminación de dichas elecciones, se llevó a cabo una reforma electoral. Para ello, entre 2007 y 2008 se reformó la Constitución y diversos ordenamientos generales y federales, así como las legislaciones locales en una amplia gama de temas. En materia de nulidades electorales la reforma introdujo una modificación de suma importancia. Estableció en el artículo 99 constitucional la prescripción dirigida a las distintas Salas del TE de declarar la nulidad de una elección con base, únicamente, en causales expresamente previstas en legislación secundaria. En consecuencia, impuso a las legislaciones locales la obligación de establecer causales de nulidad para todas las elecciones de las entidades federativas. Con ello, se pretendió evitar que el Tribunal pudiera generar causales adicionales a las establecidas en la ley.

A través de un seguimiento al desarrollo del tema de nulidades de elección por parte del Tribunal, este trabajo pretendió entender a qué obedeció el cambio constitucional de 2007, en respuesta al cual el TE desarrolló la invalidez por violación a principios constitucionales. Después de la revisión de los casos más importantes previos a la reforma, se concluyó que el legislador dispuso que el Tribunal sólo puede anular comicios fundándose en causales específicas, con la finalidad de acotar la posibilidad de que las Salas del TE declararan la nulidad de elecciones. Es decir, la clase política pretendió eliminar o disminuir el margen de incertidumbre respecto de la validez de los procesos electorales. Sin embargo, los efectos de esta disposición, fueron limitados. El TE reaccionó ante dicha limitación con la construcción de un nuevo criterio de nulidad: la invalidez por violación a principios constitucionales.

Apenas unos meses después de la reforma, en su calidad de tribunal de revisión, la Sala Superior corroboró la decisión de la instancia local de declarar la nulidad de los comicios de un ayuntamiento (Yurécuaro, 2007) no con base en una causal expresamente prevista en ley, sino en la violación a un principio constitucional. En un caso posterior (Acapulco, 2008), el TE hizo una construcción más acabada de la mencionada causa de invalidez de elección. En este desarrollo, señaló que la restricción del artículo 99 de la CPEUM no le imposibilitaba para ejercer sus funciones como un tribunal que debe salvaguardar la constitucionalidad de los procesos electorales. Y que, si en alguna elección se comprobaba la violación de un principio de manera grave y generalizada, no podría declarar la validez de la misma sólo porque dicha conducta no se encontrara enmarcada en algún supuesto de las causales de nulidad legales.

Bajo esta argumentación, la Sala de Toluca del Tribunal declaró la nulidad de las elecciones de presidente municipal de Morelia en 2011. En estas sentencias y la de la elección presidencial de 2012, el TE desarrolló una argumentación extensa y reiterada en la que se atribuye a sí mismo la aplicación de una nueva causal de invalidez, pese a lo establecido en artículo 99 de la CPEUM.

El debate académico respecto a el Tribunal está facultado o no para construir casuales extralegales y la conveniencia de hacerlo, no ha cesado. La crítica señala que con dicha interpretación, el Tribunal se excede pues viola claramente una disposición constitucional. Además, que ello mina la certidumbre jurídica en un tema tan relevante como la validez de las elecciones. También se dice que este tipo de causales fuera del texto de la ley, no son compatibles con el derecho procesal electoral. En particular, con el principio de definitividad ni el de los actos válidamente celebrados. Esto, es en parte cierto,

salvo que las presuntas violaciones ocurran el día de la jornada electoral, lo cual, sin duda puede llegar a ocurrir. Cabe recordar lo que, al respecto, señaló la Sala Superior desde el caso Tabasco: “sin embargo como dicho procedimiento constituye sólo una parte del proceso y este desempeña una función instrumental respecto de los actos jurídicos sustantivos, que se constituyen y realizan por esa vía, y que a través de ella deben llegar y cumplir la finalidad principal, resulta obvio que respecto de éstos no opera dicho principio de definitividad, de manera que cuando las irregularidades cometidas en éstos afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas y puedan producir su nulidad no es obstáculo para el examen de la cuestión y la declaratoria de nulidad”.⁶¹

Por su parte, la argumentación del TE se basa principalmente en resaltar su calidad de tribunal constitucional. El que esté revestido de esta característica, no implica que no deba acatar los límites que la propia Constitución impone a su función. No hay que olvidar que incluso este tipo de tribunales están acotados a lo que diga la propia CPEUM y los tratados internacionales de los que el estado mexicano forma parte. Además, la disposición del artículo 99 constitucional no implica que el Tribunal esté imposibilitado para entrar al análisis de violaciones a principios constitucionales. Puede hacerlo a lo largo del desarrollo del proceso electoral, a través de los distintos medios de impugnación. Incluso por actos que ocurran el mismo día de la jornada.

La construcción argumentativa que realizó el TE para delinear la invalidez por violación a principios constitucionales en mucho se asemeja a la que hizo con la causa abstracta de nulidad. Pero más allá del contenido de cada una, destaca que en ambas subyace la intención del Tribunal por conservar cierto margen de interpretación de la norma

⁶¹SUP-JRC-487/2000 Y SU ACUMULADO SUP-JRC-489/2000. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00487-2000.htm>

al momento de calificar una elección. En particular, con el desarrollo de la invalidez por conculcación a principios constitucionales como respuesta ante la nueva redacción del artículo 99, el Tribunal Electoral estaría dando señales de resistirse a ser restringido por el legislador en el tema de nulidades de elección.

Sin embargo, es importante señalar que el que haya construido una nueva causal de invalidez, no significa que el TE tenga intención de declarar nula cualquier elección. De hecho, con el *test* que elaboró, el propio Tribunal estableció estándares altos para la actualización de la invalidez por vulneración a principios constitucionales que difícilmente logran acreditarse. Ello podría indicar que el TE también quiere evitar declarar la nulidad de elecciones pero le interesa dejar en claro que conserva la posibilidad de hacerlo más allá de la restricción que intentó ponerle el legislador en el 99 constitucional.

La deficiencia en la técnica legislativa fue, en gran parte, lo que dio pie al Tribunal para construir la nueva causal de invalidez. Pese a ello, no es posible ignorar que en la reforma constitucional electoral de 2007, el legislador fue contundente en que el TE no debe haber declaratoria de nulidad de una elección si no es con base en una causal establecida en la ley. Cabe decir que la idea del legislador acerca de que todas las causas de nulidad de una elección puedan ser previstas en las leyes, también tiene serias dificultades. Prever todas las pautas de comportamiento que pueden afectar el correcto desarrollo de una elección es una pretensión complicada dada la naturaleza de lo político. Además, las leyes nunca serán textos acabados, el derecho es un lenguaje y como tal está sujeto siempre a distintas interpretaciones. En la actualidad, resulta complicado aceptar que los jueces también son creadores de derecho.

La problemática presentada en este texto, muestra cómo la tensión entre tribunales y legisladores se materializa en la dificultad para generar una regulación que brinde certeza a los actores involucrados, en este caso, la clase política y la ciudadanía en general. El escenario actual es el de un Tribunal que, aunque no se apegó estrictamente al texto constitucional del artículo 99 al establecer un nuevo tipo de nulidad de elección distinto a los plasmados en ley, ha elaborado a lo largo de varias sentencias lineamientos específicos para la procedencia de la nulidad de una elección por violación de principios constitucionales. Aunque hay aún algunos temas difíciles dentro de esos criterios, queda claro que el Tribunal entendió los problemas que pueden generar los planteamientos de nulidad excesivamente abstractos por lo que trató de acotar dicha posibilidad. Por su parte, para el legislador queda expuesta la dificultad de regular el funcionamiento de ciertas instituciones de derecho a la luz de tribunales con facultades de interpretación constitucional. De ahí la importancia de pulir lo más posible, su técnica legislativa.

En respuesta al problema se plantean distintas posibilidades. La primera es vincular el derecho sancionador electoral con el tema de la nulidad de una elección. Es decir, que las resoluciones de los procedimientos sancionadores desarrollados durante el proceso sean compatibles con la violación a los principios constitucionales para que la nulidad pueda ser declarada. La segunda es establecer en ley una causal genérica de nulidad para todas las elecciones, incluyendo la presidencial. Como ya existe, por ejemplo, para las elecciones de senadores y diputados federales. Por supuesto, esta causal debería tener cierto contenido mínimo en el tema probatorio y argumentativo. Así, el Tribunal se apegaría a lo que estrictamente dispone el 99 constitucional y conservaría un margen interpretativo.

Pero, si el TE piensa sostener la existencia de la invalidez por conculcación a principios constitucionales, resulta deseable que profundice en los problemas derivados de la misma. Por ejemplo, si cualquier principio constitucional puede ser invocado, cómo acreditar el grado de afectación al principio en cuestión, y el tema de la valoración de la prueba y su relación con la determinancia. Respecto a este, de acuerdo a las distintas sentencias, pareciera que sólo es relevante cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar es muy corta. Pese a que la mayoría de estos aspectos ya han sido abordados, persiste una gama de dudas que no están del todo clarificadas, como quedó en evidencia con la elección presidencial de 2012. Por ello, es necesario indagar en dichos temas para poder enfrentar la resolución de casos subsecuentes. No dejarlos en claro, implica aumentar el grado de incertidumbre para los distintos actores.

En un periodo de casi 10 años, es decir, desde su entrada en funcionamiento hasta antes de la reforma de 2007, el Tribunal anuló 19 elecciones. Y en un periodo de 5 años, que va de la entrada en vigor de la reforma hasta 2012, declaró o confirmó la nulidad de 29 elecciones.⁶² Se trata de una cifra pequeña si lee a la luz del gran número que representa el universo de elecciones que se celebran en México. Sin embargo, cada elección anulada por el Tribunal conlleva fuertes implicaciones en la vida política y social del país, por lo que es necesario seguir puliendo los criterios bajo los cuales la declaración de nulidad se lleva a cabo.

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Bibliografía

- Ackerman, John. *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*. México: IJ-UNAM Serie Estudios Jurídicos, 2012.
- Aguayo Silva, Javier & Arturo Hernández Giles. “Las nulidades en el Derecho Electoral. Nulidad de votos, votaciones y elecciones”. En *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*. México: TEPJF, 2000. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/completo.pdf>
- Alanís Figueroa, María del Carmen. “Sistema de Nulidades en las elecciones”. En *La Reforma a la Justicia Electoral en México Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*. México: TEPJF, 2007. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCodigosEUM/pdf/D-OC-22.pdf>
- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: C.E.C., 1997.
- Atienza Rodríguez, Manuel & Ruiz Manero Juan. “Sobre principios y reglas”. *Doxa*, no. 10.
- Atienza Rodríguez, Manuel. “Reflexiones sobre tres sentencias del tribunal electoral. Casos Tanetze, García Flores y Yurécuaro”. México: TEPJF, 2009. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/19_reflexiones.pdf
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- Cárdenas, Jaime. “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16 (enero-junio 2007): 43-69. 51. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst16/CUC000001602.pdf>
- Córdova Vianello, Lorenzo & Pedro Salazar Ugarte, eds. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF, 2008.
- Córdova Vianello, Lorenzo “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, en *2 de julio: reflexiones y perspectivas* (México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, SITESA, 2007), 90.
- . *La (e) lección presidencial 2006*. México: TEPJF, 2008. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Retos/la%20eleccion.pdf>
- Corona Nakamura, Luis Antonio. “La causa abstracta de nulidad de las elecciones”. *Podium Notarial. Revista Digital de Derecho del Colegio de Notarios de Jalisco*,

núm 35. (México 2007) Disponible en: <http://www.revistanotarios.com/?q=node/29>
ó
<http://www.revistanotarios.com/files/Causa%20Abstracta%20de%20Nulidad%20de%20la%20Eleccion.pdf>

Crespo, José Antonio. 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México: Debate, 2008.

Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. “Metamorfosis de la causal abstracta de nulidad de elección en México” (El Juez Constitucional Electoral y la Meta-causal). *TECSISTECATL, Revista Electrónica de Ciencias Sociales*, vol. 1 número 4. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/n4/meg.htm>

Eraña Sánchez, Miguel. *La calificación presidencial de 2006: el dictamen del TEPJF a debate*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Gallo Álvarez, Gabriel. *La judicialización de la política*. Disponible en: <http://debate.iteso.mx/numero%2017/Articulos/Judicializaci%C3%B3n.htm>

García Solís, José Alfredo. “La calificación de la elección presidencial y el vacío jurídico para cuestionarla”. *Quid Juris*, 4. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/4/cnt/cnt2.pdf>

González Oropeza, Manuel & Carlos Báez Silva. “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”. *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol.7, núm. 13 (mayo-agosto 2010): 291-319. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632010000200013&script=sci_arttext

———. “Los retos del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación tras la reforma de 2007”. En *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, ed. John Ackerman, 183-196. México: IIJ, 2009. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2661/9.pdf>

Huerta, Carla. “Constitución y diseño institucional”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99 (septiembre-diciembre 2000). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/3.pdf>

“Nulidades en materia electoral”. “Nulidades en materia electoral”. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, ed. Lorenzo Córdova Vianello & Pedro Salazar Ugarte, 685-722. México: TEPJF, 2008.

———. *Sistema de justicia electoral mexicano*. México: Porrúa, 2011.

Martell Chávez, Enrique. “La justicia electoral en México”. En *Sistema de justicia electoral mexicano*. México: Porrúa-Universidad Panamericana, 2011.

- Medina Torres, Luis Eduardo. “La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996–2005”. *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 1 (2007). Disponible en: http://www.tribunalelectoral.mx/prensa/sites/default/files/publicaciones/file/justicia_3a_e_n1.pdf#page=131
- Moctezuma, Javier. *José María Iglesias y la justicia electoral*. México: UNAM, 1994.
- Nava Gomar, Salvador Olimpo. “Las nulidades en materia electoral”. En *La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, t. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral. México: UNAM, 2008. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2560/32.pdf>
- Nieto Castillo, Santiago & Rodolfo Terrazas Salgado. “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, ed. Lorenzo Córdova Vianello & Pedro Salazar Ugarte. México: TEPJF, 2008.
- Nieto Castillo, Santiago. “Nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales”. *Contexto Electoral*, núm 1 (año 1 2009): 31-35. http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/contexto/contexto_1.pdf
- Nieto Castillo, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral :una propuesta garantista*. México: IJ, 2003.
- Orozco Henríquez, José de Jesús & Juan Carlos Silva Adaya, “Criterios jurisprudenciales sobre medios de impugnación y régimen de nulidades en materia electoral”. En *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones Institucionales*. México: TEPJF, 2005. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/formacion.pdf>
- Orozco Henríquez, José de Jesús. *Causas de nulidad de elección. El caso Tabasco. Comentarios a la sentencia SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000*, (México: TE, 2011), 24. Disponible en: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/Comentario_39.pdf
- . “Panorama sobre el régimen federal de nulidades en materia electoral”, en *Testimonios del desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. México: TEPJF, 2003. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/test.pdf>

Piña, Uriel. “La calificación de validez de la elección 2005-2006”. En *La calificación presidencial de 2006: el dictamen del TEPJF a debate*, ed. Miguel Eraña Sánchez. México: Miguel ángel Porrúa, 2007.

Ramírez Barrios, Fernando. “Nulidades electorales y vías de impugnación”, en *Sistema de justicia electoral mexicano*. México: Porrúa-Universidad Panamericana, 2011..

Ramón, Ruiz Ruiz, “La anulación de elecciones por vulneración de principios constitucionales”, ponencia dictada durante el III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_ruiz.pdf

Salazar Ugarte, Pedro. “Qué tanto es tantito?”. *El Universal*, Sec. Opinión, 05 enero de 2012. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/01/56475.php>

Tropper, Michael. “El poder judicial y la democracia”. *Isonomía*, no. 26 (2007).

Vado Grajales, Luis Osvaldo. “Causa abstracta de nulidad y su aplicación en las elecciones locales”. *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, N°. 6, (2010): 369-382. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/27/edo/edo14.pdf>

Zagreblesky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos justicia*. Madrid: Trotta, 1995.

Sentencias y expedientes

SCJN. Controversia Constitucional 31/97. (CC 31/97). Engrose disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=17330>

TEPJF. SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/Comentario_39_SUP-JRC-487-2000-1_4.pdf

TEPJF. SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC- 223/2003, SUP-JRC-232/2003 Y SUPJRC- 233/2003, ACUMULADOS. Disponible en: <http://ius.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

TEPJF. Dictamen: relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/informes/dictamen.pdf>

TEPJF. SUP-JIN-212/2006. Disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/IFE/Distrito15BJuarezSUP-JIN-212-2006.pdf> [

- TEPJF. SUP-JRC-275/2007 Y SUP-JRC-276/2007 Acumulados, 179-180, 184. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temaI_nulidadC3.pdf
- TEPJF. SUP-JRC-487/2007. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00487-2007.htm>
- TEPJF. SUP-JRC-500/2007. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00500-2007.htm>
- TEPJF. SUP-JRC-624/2007. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00624-2007.htm>
- SUP-JRC-35/2008. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JRC/SUP-JRC-00035-2008.htm>
- TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007 Acumulados. Disponible en: <http://www.teemich.org.mx/images/stories/difusion/sentencias/2007/juiciosdeinconfornidad/Yurecuaro/teem49y50yurecuaro.pdf>
- TEPJF. SUP-JRC-604/2007. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/19_SUP-JRC-604-2007_0.pdf
- TEPJF. SUP-JIN 165-2008. Disponible en: <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/cje/8.pdf>
- TEPJF. ST-JRC-117/2011. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0117-2011.pdf>
- TEPJF. SUP-JIN-359/2012 Juicio de Inconformidad por nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos interpuesto el 12 de julio de 2012 ante el IFE. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf