

# MESA 7

## SISTEMA DE NULIDADES EN LAS ELECCIONES

# SISTEMA DE NULIDADES EN LAS ELECCIONES

*María del Carmen Alanis Figueroa\**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Antecedentes. III. Sistema de Nulidades en la actualidad. IV. ¿A dónde apunta la reforma? V. Conclusión.

## I | INTRODUCCI

**C**omencemos por explicar de manera concreta los conceptos básicos de nulidad y de elecciones. Por nulo debe entenderse el acto que, por carecer de eficacia, no produce los efectos que le son propios, ya sea porque el derecho se los niega o por la falta de condiciones jurídicas suficientes para crear, modificar, transferir o extinguir situaciones de hecho concretas.

Por otro lado, el término “elecciones” viene del verbo latino *eligere*. En el concepto de David Butler,<sup>1</sup> las elecciones son: “un procedimiento con normas reconocidas donde toda la población, o parte de ésta, elige a una o varias personas para ocupar un cargo”.

---

\* Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Profesor emérito de la Universidad de Oxford y miembro de la Academia Británica desde 1994.

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 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.

## II A TECEDE TES

Las nulidades en materia electoral no es un tema nuevo en nuestro sistema federal electoral, ya que han estado presentes a lo largo de su historia. Del análisis y estudio de la evolución y contenidos de los diversos ordenamientos electorales que rigieron y de los que ahora rigen las elecciones federales, se extrae que la evolución normativa de esta institución ha transitado por distintas etapas, que al tomar como referente las reformas legislativas de mayor trascendencia, podrían clasificarse en cinco épocas claramente definidas, que abarcan desde el año 1821 hasta nuestros días.<sup>2</sup>

**La primera época** corresponde a los años 1821 a 1856. En esta época, la regulación de la nulidad era muy pobre, porque en las leyes que regulaban las elecciones sólo se hacía referencia tangencial a la invalidez de los comicios, no existía un capítulo específico y se preveían exclusivamente algunos supuestos de hecho como causales de nulidad. En 1843, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana se estableció en el artículo 168 que: “Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: 1) Falta de cualidades constitucionales en el electo. 2) Intervención o violencia de la fuerza

---

<sup>2</sup> En la clasificación de las cinco épocas se señala como último año de cada una de ellas el previo al que se expidió una nueva ley. Ejemplo: Primera Época 1821-1856, toda vez que en 1857 se expidió una nueva ley.

armada en las elecciones. 3) Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4) Error o fraude en la computación de los votos”.

**La segunda época** corre de los años 1857 hasta 1945, y está determinada por las siguientes legislaciones: Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901, Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.

Esta época se caracteriza entonces por regular, en los capítulos IV, V, VII y IX, respectivamente, en las leyes, la enumeración de causas de nulidad de las elecciones, que podían ser reclamadas por todo ciudadano mexicano.

A partir de la Ley Electoral de 1911 se estableció la condición de residencia o empadronamiento del ciudadano en el distrito, estado o territorio, según la elección que reclamara.

Es pertinente recordar que se establecía la posibilidad de anular las elecciones de presidente de la República, presidente de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, diputados y senadores.

**La tercera época** comprende los años 1946 a 1976, y se integra con las siguientes legislaciones: Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y Ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973.

Esta época se diferencia de la anterior por contener una sistematización de causales de nulidad de votación recibida en casilla y causas de nulidad de una elección, incluso en la Ley Electoral Federal de 1946 se incluyó en el artículo 119 la enumeración de causas por las cuales el voto de un elector sería nulo.

Otra característica de esta época radicó en establecer que, además de los ciudadanos avocados o empadronados, por primera vez los partidos políticos y sus candidatos podían reclamar la nulidad del voto, en el caso de la ley de 1946, o la nulidad de la votación recibida en casilla o la nulidad de una elección. En esta época es pertinente men-

cionar que en la Ley Electoral Federal de 1973 se contempla por última vez la posibilidad de anular la elección presidencial.

**La cuarta época** comienza en el año 1977 y termina con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993-1994. Esta época se integra con las siguientes legislaciones: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990 y las reformas a éste que tuvieron lugar en 1993-1994.

Lo trascendental de esta fase evolutiva de las leyes electorales, en la materia de nulidades, radica en que se legitima sólo a los partidos políticos para reclamar las causas de nulidad, las cuales deberían ser planteadas a través de un recurso específico; se otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar la calificación de las elecciones, y el establecimiento de tribunales electorales para el conocimiento y resolución de las causas de nulidad que se hicieran valer.

En 1977, con la reforma al artículo 60 constitucional, se configuró el recurso de reclamación en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se dotó de competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, como tribunal de derecho y no como órgano político electoral, conocería de las reclamaciones que formularan los partidos políticos en contra de las resoluciones que adoptara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Así, por disposición constitucional, si la Suprema Corte consideraba que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, lo haría del conocimiento de dicha cámara para que emitiera una nueva resolución. El fallo respectivo tenía el carácter de definitivo e inatacable. El medio de impugnación que procedía para hacer valer las causas de nulidad era el recurso de queja, del cual conocía y resolvía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En 1987, con el Código Federal Electoral, una vez derogadas las bases estructurales del recurso de reclamación, se instituyó el primer Tribunal Electoral, el cual se conoció como Tribunal de lo Contencio-

so Electoral, que era un organismo autónomo administrativo. Éste conocía de los recursos de queja interpuestos por los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad, y sus resoluciones sólo podían ser modificadas por el colegio electoral de cada cámara.

Con las reformas constitucionales de 1990 y la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo año, se creó un Tribunal Federal Electoral, que a diferencia del anterior era un órgano jurisdiccional autónomo. Éste conocía de los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos por los que se hacían valer causas de nulidad, y sus resoluciones, reunidos ciertos requisitos, podían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Cabe hacer notar que en esta legislación electoral se dio de nueva cuenta facultad de intervención a los candidatos, pero únicamente como coadyuvantes.

Con las reformas constitucionales y legales de 1993-1994, el Tribunal Federal Electoral se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. A partir de esta fecha, este órgano conocería del recurso de inconformidad que interpusieran los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad, sin que sus resoluciones fueran revisadas o modificadas por los colegios electorales de la Cámara de Diputados o Senadores. Con lo anterior se modificó el sistema de calificación, le correspondió entonces al Tribunal Federal Electoral la calificación jurisdiccional de la elección de diputados y senadores, y sólo se reservó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la calificación de la elección de presidente de la República.

Otra característica de esta época la constituye el hecho de que las causas de nulidad, a partir del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, se dividieron en nulidad de la votación recibida en casilla, nulidad de elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal y nulidad de la elección de senador en una entidad federativa; además, a partir de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993-1994 se previó una causa genérica de nulidad de una elección.

**La quinta época** comienza con las reformas constitucionales y legales de 1996, por las cuales se constituyó al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. La principal característica de esta época radica en la exclusiva competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la calificación jurisdiccional 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.

El Tribunal Electoral incorporado al Poder Judicial guarda, hasta la actualidad, la misma estructura. Se integra con siete magistrados electorales que conforman la Sala Superior y quince magistrados que integran cinco salas regionales, distribuidas en sendas circunscripciones plurinominales en el territorio nacional, órganos jurisdiccionales que por su competencia pueden declarar la nulidad de los comicios, de ser el caso.

### III SISTEMA DE NULIDADES EN LA ACTUALIDAD

Actualmente existen diversas causas que pueden dar lugar a la nulidad de la votación y de las elecciones. Algunas legislaciones las enumeran de manera expresa, con supuestos específicos y genéricos. En estos últimos, la autoridad que analice la validez de la elección valora las irregularidades demostradas para determinar si son aptas para generar la nulidad del acto o resolución cuestionados.

El sistema de nulidad en las elecciones en materia federal se compone por las causales específicas de nulidad, la causal genérica y la abstracta (jurisprudencialmente generada).

La institución de la nulidad es el instrumento de sanción que priva de efectos a la elección, cuando la voluntad de los ciudadanos no es expresada con los elementos mínimos que le den validez o no se respeten las reglas esenciales de los comicios.

En los artículos 39, 41, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé cómo deben ser las elecciones, pues se determina que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo (federal, locales y del D. F.) así como los ayuntamientos municipales ha de realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del voto universal, libre, secreto y directo.

Tanto las cualidades del voto como las que son propias de las elecciones deben, en todo caso, concurrir en los procesos electorales para considerar legitimada la renovación de los cargos públicos; de otro modo no puede operar, constitucionalmente hablando, la renovación de los representantes populares, ni se puede afirmar que hay representación de la soberanía del pueblo válida y legítima.

De las disposiciones constitucionales citadas, se desprenden como elementos fundamentales o requisitos sustanciales de una elección democrática los siguientes: **elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre, secreto y directo;** predominio del principio de **equidad** en el **financiamiento público** de los partidos políticos y sus campañas electorales, lo mismo que **en el acceso a los medios de comunicación social; organización de las elecciones** a través de un organismo público y autónomo; **preponderancia de los principios rectores** de todo proceso electoral: **la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad**, así como el **control** de la **constitucionalidad y legalidad** de los actos y resoluciones electorales.

La falta de estas condiciones necesarias para la validez de la elección puede dar lugar a:

- a) La nulidad de la votación recibida en casilla;
- b) La nulidad de una elección, por alguna de las causas tipificadas expresamente en la ley, y
- c) La nulidad de una elección por la ausencia de los principios o elementos esenciales (causa abstracta).



Para resolver sobre la pretensión de nulidad de la elección se debe verificar el surtimiento de las siguientes características:

## C

### a) Irregularidad grave

El sistema de nulidades de los actos electorales exige que la conducta que constituye la irregularidad sea de tal magnitud que afecte en grado preponderante la preparación, el desarrollo o los resultados de la elección. No cualquier irregularidad puede invalidar los comicios. Las faltas intrascendentes no se califican como graves ni pueden ser determinantes para privar de efectos a la elección.

### b) Lesión determinante

Es aquella que tiene la posibilidad racional de causar o producir una alteración decisiva, significativa, en el desarrollo o en el resultado del proceso electoral (ventaja indebida, obstruya una fase del proceso o cambio de ganador en los comicios).

### c) Afectación sustancial

La irregularidad debe incidir en aspectos sustanciales, no accesorios ni secundarios de las etapas del proceso.

### d) Trastocar el bien jurídico tutelado

La conducta debe producir un daño material o real al bien jurídico; no se atienden, para efectos de la nulidad, conductas de mero riesgo o peligro, debido a que la afectación debe ser de resultado, que vulnere alguno o algunos de los elementos indispensables de una elección.

### e) Observancia de distintos principios jurídicos

**Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.** Este principio de derecho, aplicable en términos de los artículos 2o., párrafo 1, de la LGSMIME y 3o., párrafo 2, del Cofipe, implica que lo útil no debe ser viciado por lo inútil y tiene estas características:

- I. La nulidad en materia electoral sólo opera cuando se acredita fehacientemente la irregularidad, su gravedad y su carácter determinante.
- II. La causa de nulidad no puede extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en la cual se produjo, para **NODAÑAR DERECHOS DE TERCEROS.**

**Principio conforme al cual:** *Nadie puede prevalerse de su propio dolo.* La Sala Superior ha considerado que estimar lo contrario llevaría a que cualquier irregularidad diera lugar a la nulidad y haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa de votar y elegir a sus gobernantes, la participación efectiva en los asuntos políticos, la integración de la representación nacional y el acceso a los cargos públicos.

Este principio general del derecho ha sido acogido en el artículo 74 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al disponer que los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado; por lo cual, se trata de una norma jurídica de plena vigencia que condiciona la impugnabilidad de las elecciones y la declaración de nulidad.

#### **f) Convalidación de las irregularidades**

No hay convalidación de las irregularidades, porque escapa a la voluntad de las partes acoger, aceptar o consentir una conculcación a los principios rectores de la elección. Sólo podría convalidarse o estimarse superada una irregularidad por mandamiento de la ley.

No existe disposición expresa que regule la convalidación de las nulidades de la elección; sin embargo, se producen efectos semejantes a esta, cuando por disposición de la ley no es factible declarar la existencia de una irregularidad, ni invalidar (por sus efectos) una elección. Esto ocurre cuando una elección no es recurrida oportunamente, supuesto en el cual la ley declara que los resultados de la elección deben considerarse firmes y definitivo, por ende, incuestionables, y deben generar todas sus consecuencias, salvo que exista una revisión oficiosa de

la elección. También se generan efectos semejantes cuando resulta materialmente imposible reparar los efectos dañinos de la irregularidad antes de que los funcionarios electos tomen posesión de sus cargos.

### **g) La nulidad requiere ser declarada, no opera de pleno derecho**

La declaración de invalidez de una elección (no de los votos) siempre debe ser declarada por el órgano o la autoridad facultada por la ley para ese efecto. La autoridad administrativa puede hacerlo cuando realiza la calificación de la elección y los tribunales electorales al resolver la impugnación respectiva.

### **h) Plena comprobación**

La justificación de la irregularidad o irregularidades debe ser inobjetable. Lo anterior, porque sólo de este modo puede sostenerse que determinado hecho se produjo y se afectó al proceso electoral o a su resultado, presupuesto indispensable para declarar la nulidad de la elección.

### **i) No reparadas durante el proceso electoral**

Si la irregularidad es reparada y corregidos o salvados sus efectos perniciosos, entonces no puede provocar la invalidez de la elección. Sólo cuando subsiste la irregularidad o sus efectos se trasladan a las etapas subsecuentes del proceso electoral éstos deben ser ponderados para establecer la afectación a las condiciones indispensables de validez de la elección.

Las exigencias anteriores operan para todas las nulidades de las elecciones o de las votaciones en casilla, sólo que en esta última existen supuestos en los cuales el legislador determinó que ciertos elementos deben presumirse, como por ejemplo la calidad de determinante de la irregularidad.

## **C**

En el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se señala que la votación emitida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;
- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.

## C

Esta causa de invalidez se aplica tanto para la votación en casilla como para la nulidad de la elección. La primera hipótesis se encuentra

expresada en el artículo 75, inciso k), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la cual se establece que la nulidad de la votación se produce en el supuesto de:

- k) Existir **irregularidades graves**, plenamente **acreditadas** y **no reparables** durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, **pongan en duda la certeza de la votación** y **sean determinantes** para el resultado de la misma.

En tratándose de la nulidad de la elección, en el artículo 78 de la misma Ley se regula que:

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.

Esta causa de nulidad genérica participa de las características de las causas específicas de nulidad, pero debe sustentarse en circunstancias de hecho distintas de los supuestos previstos en éstas; esto es, se descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis de alguna o algunas de las causas de nulidad específicas.

En esta causal se deben demostrar los siguientes elementos:

- a) Existan irregularidades graves o violaciones sustanciales plenamente acreditadas.
- b) No sean reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo.
- c) Pongan en duda la certeza de la votación.

- d) La irregularidad debe ser determinante para el resultado de la votación.
- e) No deben ser imputables al promovente o sus candidatos.

**Irregularidad:** cualquier acto, hecho u omisión que ocurra durante la jornada electoral que contravenga las disposiciones electorales y que no encuadren en alguna de las hipótesis de nulidad específicas.

**Grave:** una irregularidad será grave cuando contravenga cualquiera de los principios rectores de la función electoral, particularmente el de certeza.

Para **determinar la gravedad** se valoran:

- ♦ Las consecuencias jurídicas, o
- ♦ Las repercusiones en el resultado de la votación.

**Plenamente acreditada:** Demostrar fehacientemente la existencia de la violación, que no exista duda sobre la veracidad de los hechos constitutivos de la irregularidad.

**Irreparable.** Una irregularidad es **irreparable** cuando no sea posible su enmienda, corrección o remedio durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo. Las irregularidades no reparables son aquellas que no fueron subsanadas en su oportunidad y que hayan trascendido al resultado de la votación.

**Afecten la certeza.** Se requiere que las irregularidades, de manera evidente, **pongan en duda la certeza de la votación**, es decir, debe colmarse esta condición de notoriedad, o sea, que de manera clara se tenga temor fundado de que los resultados de la votación no corresponden a la realidad; que exista incertidumbre y desconfianza sobre ese resultado.

## C

Es la causa de invalidez de la elección que proviene de la inobservancia de los requisitos fundamentales constitucionales que deben

reunir los comicios, y como la verificación primaria del cumplimiento de tales elementos corresponde a la autoridad administrativa, cuando realiza la calificación de la elección y es atribución de estas autoridades declarar en un primer momento la nulidad de la elección si advierten que no se cumplen o se afectan de modo preponderante tales principios.

Para hacer valer la nulidad por la causal abstracta es necesario que exista previamente la determinación de validez de la elección; no puede cuestionarse si no existe la determinación que califique como válidos a los comicios.

1. La causa abstracta no se encuentra regulada expresamente en la ley, como ocurre con las denominadas causas específicas y genéricas.

2. Se denomina abstracta porque se obtiene de la abstracción de los principios constitucionales, conforme a los cuales se establece cómo debe ser una elección.

Elección: debe ser X. → (CPEUM)	Valoración de la elección: → No es X	Conclusión: "No X", no es → elección	Consecuencia: declaración nulidad de X que no es elección
--	---	---	---

Lo que no puede ser considerado como una elección, de acuerdo con los requisitos de la Constitución, no puede servir de base para renovar válidamente los poderes públicos.

3. Como presupone la previa calificación de la elección, se estima que esta causa de nulidad no puede plantearse desde un principio; sólo se hace valer por vía de excepción, cuando se impugna la declaración de validez.

4. La causa abstracta puede derivar de hechos y circunstancias que conculquen los principios constitucionales de la elección, producidos antes, durante o después de la jornada electoral.

5. No escapa a las exigencias básicas para declarar la nulidad de una elección (irregularidad grave, determinante, plenamente demostrada, que pueda ser reparada en los plazos legalmente previstos o antes de la toma de posesión de los cargos, que se respeten los principios de impugnabilidad de la elección: la oportunidad, “la conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, “nadie puede prevalerse de su propio dolo”, respecto de resultados o declaración realmente impugnados, etcétera).

6. Admite cualquier medio de prueba, siempre que sen pertinentes y aptos para evidenciar las afirmaciones y salvar los distintos grados de dificultad de demostración de los hechos. Como los actos “ilícitos” son, por regla general, refractarios a las pruebas “directas”, son las pruebas “indirectas” las que principalmente se utilizan para verificar las irregularidades.

Si nos encontramos frente a una situación en la cual se requiere anular la elección, debemos tomar muy en cuenta las pruebas o los indicios que nos presenten las partes.

Las “pruebas” son los medios o elementos aportados al juicio por las partes para verificar sus afirmaciones, y al juzgador corresponde determinar su valor probatorio. “Indicios” proviene del latín *indiciu*, y significa signo aparente y probable de que existe alguna cosa, y a su vez es sinónimo de seña, muestra o indicación. El doctor Edison Locard, destacado teórico penalista, señalaba lo siguiente: “Los indicios son testigos mudos que no mienten”.

En materia electoral resulta muy importante y delicado el tema de la valoración a base de indicios. Quien demanda tiene la obligación de presentar el material probatorio necesario para justificar sus afirmaciones, pero muchas veces las pruebas que se ofrecen no son suficientes, pues representan sólo indicios de hechos que, sin duda, ayudan a dilucidar las cuestiones que conforman la litis, pero que por sí solos no son suficientes para demostrar, en un alto grado probable al menos, la veracidad de las aseveraciones aducidas como causa de nulidad. Aquí es cuando entra en escena la valoración de las pruebas con base en los indicios.



7. La valoración de las irregularidades demostradas debe hacerse de manera conjunta, a efecto de conocer la afectación a los principios constitucionales.

8. Cuando se analiza una causa de nulidad abstracta por el tribunal, se aplican también las limitaciones legales que rigen a los procesos jurisdiccionales (no se pueden introducir hechos por el tribunal, no se realizan pesquisas, no se analizan resultados no controvertidos, etcétera).

Al seguir con estas directrices, el tribunal ha anulado dos elecciones de gobernadores: la de Tabasco en el 2000 y la de Colima en el 2003 (entre otras de diputados e integrantes de los ayuntamientos municipales) por estimar que no se cumplieron las condiciones necesarias, ante la existencia de irregularidades generales que impidieron una elección equitativa. Estas anulaciones obligaron a la realización de nuevas elecciones.

El criterio jurídico del tribunal (fijado por mayoría con voto disidente de dos magistrados) se recogió en la jurisprudencia S3ELJ 23/2004, cuyo texto es:

**NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).**—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, auténti-

cas 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.

### **Tercera Época:**

*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.*

*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.*

Esta causa de nulidad ha recibido un sinnúmero de críticas, a favor y en contra. Los propios partidos políticos han adoptado una postura a favor o de rechazo, según del lado en que se encuentren en una elección, ya que si resultan ganadores en unos comicios no ven con buenos ojos que un tribunal pueda, sobre la base de estas consideraciones, anular la elección; pero si son los perdedores, no dudan de la legalidad de esta causa de nulidad, y acuden frecuentemente a cuestionar la validez de los comicios aduciendo la causal abstracta.

Como quiera que sea, es bien cierto lo cuestionable de este criterio jurídico, incluso hasta cierto punto justificable el escozor que genera no sólo en los entes jurídicos, los partidos y los candidatos, sino incluso en los ciudadanos comunes. Difícilmente se acepta que, por los actos de unos cuantos que no respetan las normas, que actúan en contra de la ley, se vean afectados e invalidados los sufragios de la mayoría de los ciudadanos que acudieron a sufragar y respetaron las reglas del juego.

Si a esto se suma el hecho de que, como se precisó, las irregularidades constituyen hechos ilícitos y, por lo mismo, generalmente refractarios a la prueba directa, entonces la justificación de los elementos de la causa de nulidad se sustenta en pruebas indiciarias, cuyos alcances demostrativos son, por decir lo menos, opinables, mucho más cuando se tienen que evidenciar elementos como la calidad “determinante” de las irregularidades, concepto que de por sí es valorativo, entonces es más cuestionable la decisión concerniente a la declaración de la invalidez de la elección.

Pareciera que al proceder de esta manera se sacrifican los votos de la mayoría de los ciudadanos, que no se respeta la voluntad del electorado y que unos cuantos ciudadanos (pocos, muy pocos, los integrantes de un tribunal) deciden sobre lo que una mayoría eligió.

Estimo que, como la nulidad en materia electoral es la sanción más grave que existe para sancionar los actos o resoluciones cuando no se ajustan a la ley, equiparable incluso, guardadas las debidas proporciones, con la pena capital en la materia penal, debe decretarse sólo cuando están debidamente demostradas las irregularidades, se han ponderado los efectos perjudiciales y se advierte que se afecta la certeza de la elección; de otro modo, considero ha de hacerse prevalecer la voluntad mayoritaria y proteger, en su verdadera dimensión, los sufragios de los ciudadanos.

## I A D D E A U T A L A R E O R A

Todo lo que se ha explicado opera hasta este momento; pero la causal abstracta y gran parte del sistema electoral nacional están siendo objeto de una reforma legislativa importante.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso presentó, el 30 de agosto de 2007, un proyecto de reforma electoral que modifica diversas bases constitucionales de las elecciones, el cual fue aprobado en primera lectura el 11 de septiembre por las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos, así como Radio y Televisión en el Senado.

Entre sus principales objetivos destacan, por ejemplo: reducir los costos de la democracia mexicana, que incluye sus instituciones y órganos electorales, así como los de sus elecciones; en el artículo 116 constitucional se propone adicionar un inciso correlativo a las facultades que en el artículo 41 (también en vías de reformarse) se otorga al IFE, para convenir con las autoridades locales competentes, para que aquél se haga cargo de la organización y desarrollo de los procesos electorales estatales o municipales; atribución que podría ejercerse también respecto de los procesos electorales de orden local en el Distrito Federal, de conformidad con lo señalado, en lo conducente, en los artículos 122 y 116 constitucionales.

En cuanto al tema de las nulidades, las salas Superior y regionales del TEPJF **sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales**

**que expresamente se establezcan en las leyes**, lo cual deja sin efecto la causal abstracta (esto en la iniciativa y según lo que se ha podido conocer de esos trabajos legislativos). Hasta el momento, las propuestas para anular una elección (que serán desahogadas cuando se analicen las leyes secundarias) se generarían por: la falta de instalación de 25% o más de las casillas, por la anulación de la votación emitida en al menos el 25% de las casillas instaladas, cuando el ganador haya rebasado el tope de gastos de campaña o por la inelegibilidad del candidato triunfador.

El Congreso de la Unión y cada Congreso local tendrá que establecer en su respectiva ley electoral, de conformidad con lo señalado en la actual propuesta de reforma, las causas específicas de nulidad de la votación, así como de la elección y, con base en ello, especificar que los tribunales electorales sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente instituyan las leyes.

## CO CLUSI

Para finalizar mi ponencia, debo decir que es necesaria una reforma electoral que garantice información precisa e imparcial en materia electoral; que regule debidamente el sistema de nulidades en nuestro país, en el cual se incluyan las causas de invalidez de la elección presidencial, con la debida regulación de las etapas y alcances del procedimiento de su calificación.

Nuestra realidad política requiere claridad en la ley, para fijar en qué casos sí se debería declarar la invalidez de una elección presidencial; por ejemplo, cuando se advierta un desaseo general en la elección. Pero para ello es necesario que nos den a los juzgadores electorales, elementos objetivos para poder calificar el desaseo. No nada más porque lo consideren los actores o los afectados, sino que haya medios legales claros para medir esos supuestos de invalidez.

Asimismo, sería deseable que la reforma electoral en México considerara algunos otros aspectos que actualmente ya regulan algunas legislaciones electorales estatales, tales como las que a continuación se enuncian:

En el Estado de México:

- Son causas de nulidad de la elección cuando en la etapa de preparación de la elección o de la jornada electoral se cometan por el partido político o coalición que obtenga la constancia de mayoría, cualesquiera de los siguientes hechos:
- Cuando se excedan los topes para gastos de campaña establecidos por el Código local (artículo 299, fracción IV, inciso c)).
- Cuando se utilicen recursos públicos o se destinen programas sociales de cualquier nivel de gobierno para favorecer a determinado partido político y sus candidatos (artículo 299, fracción IV, inciso d)).

En el Distrito Federal:

- Cuando el partido político o coalición con mayoría de los votos sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda... En este caso, el candidato o candidatos y el partido político o coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva (artículo 219, inciso f)).

En conclusión, lo ideal no es sacrificar los votos de la mayoría de los ciudadanos por el simple hecho de existir irregularidades que constituyan hechos ilícitos en una elección. Difícilmente debe aceptarse que por los actos de unas cuantas personas que actúan en contra de lo que señala la ley se vean afectados e invalidados los votos de la mayoría de los ciudadanos que sí acudieron a sufragar, y respetaron las reglas del juego.

Ciertamente, 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, y aquélla sólo debe decretarse cuando, al ponderarse los efectos negativos y se advierta el daño en la certeza en dicha elección, no exista otra alternativa posible.

Insisto: lo ideal es hacer prevalecer siempre la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y proteger, en medida de lo posible, los sufra-

gios. Se debe castigar a los infractores, llámense partidos políticos, coaliciones, actores políticos en particular, ciudadanos infractores en lo individual incluso, pero no a la ciudadanía en general.

Un ejemplo de las sanciones que pueden imponerse a los partidos políticos es, cuando aquel partido que resulta ganador en la contienda, pero que en el proceso ejecutó actos que se traducen en infracciones graves y determinantes para el resultado de la elección o cuando se rebasa el tope de gastos de campaña, entre otros supuestos, casos en los cuales considero no se le debe otorgar la constancia de mayoría respectiva y, de ser el caso, si la falta repercute de manera sustancial en los principios rectores de las elecciones y configura un supuesto de invalidez de la elección, de acuerdo con las reglas normativas vigentes, entonces la sanción a ese partido o candidato podría ser en el sentido de perder el derecho a participar en los comicios que debieran celebrarse extraordinariamente, a consecuencia de la nulidad declarada, o bien, si las irregularidades inciden en elecciones específicas, como las realizadas por el principio de representación proporcional, podría tal vez generar la pérdida de las asignaciones que en principio pudieran corresponderle al infractor, o incluso, si los hechos irregulares pueden ser plenamente identificados y atribuidos directamente a alguno de los actores del proceso electoral, quizá sería factible invalidar los votos que ese participante hubiera obtenido en el particular lugar, casilla o elección, y reconocer la validez de los votos que obtienen los demás contendientes, quienes ajustan su conducta a las normas electorales correspondientes. De esta manera se conservarían y se salvaguardan los sufragios que no estén afectados por anomalía alguna, y se evitaría el perjuicio a terceros; además, se haría prevalecer el principio de que lo inútil no puede viciar a lo útil.

Asimismo, es factible proponer la pena de cárcel a aquellas personas que en lo individual o de manera colectiva incurran en las faltas que son sancionadas por las leyes, sin que por ello se afecte necesariamente la votación o los sufragios de los ciudadanos. De esta manera, lo que se busca es privilegiar los votos de los ciudadanos, fomentar una cultura política-ciudadana, y evitar que se cometan este tipo de actos, que atentan contra las instituciones y de la propia democracia de México.