

## EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-2507/2020

José Antonio CABALLERO JUÁREZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La resolución.* III. *Los votos concurrentes de la magistrada Otálora y del magistrado Rodríguez.* IV. *Los efectos de las sentencias en la justicia electoral.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El 14 de octubre de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-2507/2020 iniciado por Redes Sociales Progresistas, A. C., en contra de actos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y como terceros interesados los partidos Verde Ecologista de México, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. La sentencia tiene el efecto de allanar el camino para el registro de la asociación actora como partido político nacional.

El contexto del fallo es la solicitud de la asociación Redes Sociales Progresistas, A. C., para constituirse en partido político nacional. Se debaten las decisiones del Instituto Nacional Electoral (INE) en las que encuentra razones para invalidar las asambleas celebradas por la asociación en Morelos y Sonora, entre otras cuestiones. El presente comentario empezará por presentar un breve resumen del análisis de los agravios realizados por la mayoría de la Sala Superior. Posteriormente, se revisarán los dos votos concurrentes emitidos por la magistrada Otálora y por el magistrado Rodríguez. En la tercera parte, se expresarán algunas reflexiones sobre la naturaleza de los procesos electorales y los efectos de las resoluciones emitidas por la justicia electoral.

## II. LA RESOLUCIÓN

El estudio de fondo del fallo empieza por fijar la cuestión del reconocimiento de los partidos políticos en una democracia constitucional. La Sala concluye que esta actividad debe contar con una protección especial y señala que en este tipo de solicitudes debe seguirse un criterio de interpretación análogo al pro persona reconocido por el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>1</sup> Al efecto, propone un test de proporcionalidad para decidir sobre la negativa a la solicitud de registro de un partido político.<sup>2</sup>

Al avocarse al estudio de los agravios planteados por la asociación actora analiza la violación al derecho de audiencia en relación con la asamblea estatal constitutiva celebrada en el estado de Morelos por la actora en el marco del proceso de registro como partido político nacional. El agravio se estima fundado en el sentido que la autoridad (INE) no concedió derecho de audiencia alguno a la asociación actora al tener por inválida dicha asamblea.<sup>3</sup> La sentencia de la Sala Superior analiza la resolución impugnada y encuentra que el INE encontró irregularidades durante la celebración de la asamblea, que realizó visitas<sup>4</sup> a quienes comparecieron como afiliados de la organización solicitante en la Asamblea en cuestión y encontró que un porcentaje de ellos señaló haber recibido dádivas por comparecer. Con esos elementos, el INE decidió invalidar dicha asamblea.<sup>5</sup> A partir de esos hechos, la Sala Superior determinó que los mismos debieron dar motivo a un procedimiento sancionatorio a fin de garantizar debidamente el derecho de audiencia de la asociación política actora.

Una vez identificada la irregularidad formal en el sentido de que el INE optó por invalidar una asamblea sin haber garantizado el derecho de audiencia de la parte afectada, la Sala Superior determinó que la asamblea en

---

<sup>1</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-2507/2020, Sala Superior, magistrado ponente: Reyes Rodríguez Mondragón, 14 de octubre de 2020, § 121.

<sup>2</sup> *Ibidem*, § 123.

<sup>3</sup> *Ibidem*, § 128.

<sup>4</sup> La documentación señala que se trató de visitas domiciliarias. No obstante, no se trata de visitas domiciliarias en términos del artículo 16 constitucional en donde existe una afectación al derecho a la inviolabilidad del domicilio de los visitados, sino de visitas diseñadas para entrevistar a los participantes y que la autoridad se cerciorea de la existencia de los domicilios asentados en la documentación levantada durante la asamblea.

<sup>5</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*, §§ 138 y ss.

cuestión “...debe seguir surtiendo efectos jurídicos para el procedimiento del registro de RSP como partido político nacional”.<sup>6</sup>

A continuación, la resolución de la Sala Superior analiza los agravios planteados por la asociación actora en torno a la invalidez de la asamblea celebrada en Sonora. El duelo de la actora consistió en señalar que el modelo estadístico empleado por la autoridad electoral para determinar que existieron irregularidades en la asamblea en el sentido de establecer que un porcentaje de los asistentes recibieron dádivas a cambio de su asistencia, no es adecuado. La Sala Superior considera inoperante este agravio al señalar que los argumentos de la actora no son eficaces para desvirtuar la idoneidad del modelo estadístico utilizado por la autoridad electoral. La resolución también señala que contrario a lo señalado por la actora, el INE sí acreditó la participación de dirigentes de la actora en la entrega de dádivas.

En el caso de la asamblea de Sonora, cabe señalar que sí se instruyó un procedimiento sancionador. El número de expediente de dicho procedimiento fue UT/SCG/Q/CG/71/2020. La Sala Superior también desecha los argumentos expresados por la actora en relación con ese mismo procedimiento y su resolución.

En tercer lugar, la Sala Superior se ocupa del agravio en el que se atribuye una intervención gremial al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso de obtención del registro de la asociación actora. En este caso, la Sala Superior señala que existe sentencia previa de la propia sala en donde el procedimiento sancionatorio materia de las irregularidades que se señalan en el agravio ya había sido revocado. La Sala encuentra que la autoridad electoral empleó argumentos adicionales a los que ya habían sido desechados para acreditar la participación del SNTE. En este caso, estima que la asociación actora no tuvo ocasión para ser oída a propósito de éstas, por lo que estima fundado el agravio. Cabe señalar que la Sala añade que, en todo caso, la evidencia existente no era suficiente para remontar la presunción de licitud de los recursos aportados.<sup>7</sup>

En un agravio adicional se ataca la invalidez de las asambleas por la recepción de aportaciones en especie de personas no identificadas. En este caso nuevamente la Sala Superior refiere que el agravio quedó sin materia porque la propia Sala ya se había pronunciado sobre esa cuestión y había estimado revocar el actuar de la autoridad electoral.

La resolución de la Sala Superior termina por establecer la revocación de la resolución impugnada y señala los siguientes efectos:

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, § 159.

<sup>7</sup> *Idibem*, § 192.

- a) Únicamente considere como inválida la asamblea estatal celebrada en Sonora, puesto que quedó demostrado que durante su celebración se realizó la entrega u ofrecimiento de dádivas como consta en el SUP-RAP-78/2020 y que dicha conducta resultó relevante para afectar su validez.
- b) Califique como válidas las asambleas estatales celebradas en Morelos, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán; las cuales fueron invalidadas indebidamente, y
- c) Considere como no acreditada la intervención sindical en el proceso de obtención del registro de la organización RSP como partido político nacional con base en lo resuelto por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-54/2020 y SUP-RAP-79/2020.

### III. LOS VOTOS CONCURRENTES DE LA MAGISTRADA OTÁLORA Y DEL MAGISTRADO RODRÍGUEZ

La magistrada Otálora coincide esencialmente con los argumentos de la mayoría en la sentencia. Sin embargo, disiente en cuanto los efectos. Aquí su disenso es en el sentido que la Sala debió ordenar la reposición del procedimiento sancionatorio para el efecto de que se analizaran las violaciones identificadas por la autoridad electoral y se garantizara el derecho de audiencia de la asociación actora.

En este voto conviene destacar también una cuestión característica de la justicia electoral. Dada la brevedad de los tiempos con los que opera la justicia electoral, la materia de los diversos recursos termina por entrelazarse. Como ya se mencionó, en el caso que nos ocupa, la Sala Superior cuenta con dos resoluciones que están estrechamente relacionadas con la materia del recurso. En ellas, la magistrada Otálora había expresado la necesidad de que las resoluciones no declararan la nulidad lisa y llana, sino que se ordenara la reposición de los procedimientos sancionatorios respectivos. Lo mismo ocurre, en su opinión, para el caso de la asamblea de Morelos cuya revisión sí fue materia del juicio que nos ocupa. En este caso, la omisión de la autoridad electoral en el sentido de garantizar el derecho de audiencia de la asociación actora, debía tener el efecto de ordenar la nulidad para el efecto de que se iniciara el procedimiento sancionatorio correspondiente.

Los argumentos de la magistrada Otálora para sustentar su posición también se sustentan en el análisis somero que realiza del caudal probatorio existente sobre el posible involucramiento del SNTE en la constitución del nuevo partido político. Por ello, estima que lo correcto era reponer el procedimiento ordinario sancionador, que las investigaciones se concluyeran y que la asociación actora gozara de un efectivo derecho de audiencia.

El magistrado Rodríguez también se muestra conforme con los razonamientos de la mayoría en relación con los agravios de la actora, pero difiere de los efectos. Pero, al igual que la magistrada Otálora, considera necesario que los efectos de la resolución sean revocar la resolución impugnada y permitir que la autoridad electoral inicie el procedimiento sancionatorio correspondiente para el caso de la asamblea de Morelos. En lo que respecta a los demás procedimientos sancionadores impugnados y resueltos por la Sala Superior, señala que reitera lo expresado en sus votos disidentes en el sentido de que se repongan dichos procedimientos.

Cabe señalar que la posición del magistrado Rodríguez es que, a pesar de los procedimientos sancionadores que considera necesarios instruir, se debe otorgar el registro como partido político nacional a la asociación actora. Todo parece indicar que en este razonamiento toma en consideración el estudio contenido en la sentencia en donde se concluye que la formación y reconocimiento de partidos goza de una protección especial. El criterio de la mayoría también parece ir en ese sentido, pero esta cuestión no es desarrollada.

#### IV. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN LA JUSTICIA ELECTORAL

En el caso que nos ocupa, el debate en la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación está centrado sobre los efectos de las resoluciones. Aquí cabe añadir una distinción importante. La resolución en estudio se ocupa directamente de las razones por las que considera necesario revocar la decisión impugnada por lo que respecta a la asamblea celebrada en Morelos. No obstante, en forma indirecta, se refiere a los recursos interpuestos por la misma asociación actora en contra de dos procedimientos sancionatorios instruidos por la autoridad electoral en contra de ella. En estos casos, la Sala Superior, por mayoría, optó por la nulidad lisa y llana. La magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez también expresaron en estos casos la necesidad de adoptar una resolución de nulidad para efectos en ambos casos (SUP-RAP-54/2020 y SUP-RAP-79/2020).

De esta manera, en las tres resoluciones antes señaladas se debaten los efectos. Por una parte, la mayoría opta por la nulidad lisa y llana. Por la otra, la magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez están por la nulidad para efectos. El punto es relevante precisamente porque una nulidad para efectos permite que la autoridad actúe en la investigación y, en su caso, sancione las irregularidades que estimó existían originalmente. En tal sentido, se podría sostener que con la nulidad para efectos se pretende evitar que las

irregularidades señaladas, de probarse fehacientemente en los procedimientos respectivos que ocurrieron, queden impunes.

La cuestión da lugar a revisar las razones por las que los tribunales pueden optar por nulidades lisas y llanas y nulidades para efectos. Ese precisamente será el enfoque del presente comentario. Para ello, empezaré por identificar criterios que orienten sobre la distinción entre ambos tipos de nulidad. Después, analizaré la forma en la que el Tribunal Electoral ha empleado estas nulidades. Concluiré con algunos comentarios a propósito de la resolución que me ocupa.

Para empezar, conviene hacer una breve referencia a la cuestión de la nulidad de los actos administrativos.<sup>8</sup> En principio, puede decirse que la nulidad es el mecanismo jurisdiccional que se emplea para atacar un acto administrativo. El esquema en el que se produce es que el particular afectado por el acto de autoridad acude a una instancia jurisdiccional para demandar a la autoridad que emitió dicho acto su nulidad.<sup>9</sup> La autoridad jurisdiccional, de encontrar fundados los argumentos del particular, debe decretar la nulidad del acto. Aquí cabe el primer matiz. La autoridad jurisdiccional no sustituye a la autoridad administrativa demandada en el acto materia de la litis. En tal sentido, la autoridad jurisdiccional únicamente está en aptitud de anular el acto en cuestión. Así, el ámbito de la reparación pudiera parecer limitado.<sup>10</sup> La posición de la autoridad jurisdiccional también ayuda a entender la forma en la que se expresan sus atribuciones jurisdiccionales. En estos casos, las sentencias de nulidad típicamente se dictan con dos tipos de consecuencias sobre el acto: la nulidad lisa y llana y la nulidad para efectos. Para ilustrar la distinción entre estos dos tipos de sentencia, seguiré a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, puede citarse una tesis del Pleno que responde precisamente el punto.

NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.

<sup>8</sup> Sobre las nulidades, desde el punto de la doctrina y con amplias referencias jurisdiccionales, véase Tron Petit, Jean Claude, *Nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2005.

<sup>9</sup> En estricto sentido, el particular también puede presentar recurso ante el superior de la autoridad emisora del acto reclamado y esperar su nulidad. Véase el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>10</sup> La jurisdicción administrativa se ha fortalecido en los últimos años y sus resoluciones pueden ocuparse de la adopción de medidas correctivas que se derivan de las nulidades declaradas. Al respecto, véase Tesis 2a. X/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2020, p. 1047.

La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.<sup>11</sup>

El anterior criterio marca la distinción al establecer que la nulidad para efectos ocurre cuando se presentan vicios de formales en el acto que se impugna, mientras que en la nulidad lisa y llana se encuentra que los vicios de fondo o forma son suficientes para invalidar el acto impugnado sin que la autoridad emisora lo pueda reponer. El punto se detalla en el siguiente criterio:

NULIDAD DE RESOLUCIONES O ACTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. LA DECRETADA POR VICIOS DE FORMA DEBE SER PARA EFECTOS. De lo dispuesto en los artículos 51, 52 y 57 de la Ley Fe-

<sup>11</sup> Tesis P. XXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 26.

deral de Procedimiento Contencioso Administrativo, derivan las causas que dan lugar a la ilegalidad de la resolución impugnada, así como el tipo de nulidad que origina cada una de ellas y los actos que la autoridad debe realizar en cumplimiento de la sentencia anulatoria. En este marco se observa que cuando la resolución o acto materia del juicio deriva de un procedimiento oficioso iniciado con motivo del ejercicio de facultades discrecionales y se decreta su ilegalidad por vicios de forma, no puede decretarse su nulidad lisa y llana, ni simple o discrecional, sino que ésta debe ser para efectos, los cuales se traducen en que la autoridad determine dictar una nueva resolución, o bien, decida no hacerlo, en el entendido de que si decide actuar deberá sujetarse al plazo de cuatro meses con los que cuenta para cumplir con el fallo y a subsanar los vicios formales de que adolecía el acto declarado nulo, en los términos expresamente señalados en la sentencia que se cumplimente.<sup>12</sup>

Sin embargo, en ocasiones, la violación formal puede tener tal trascendencia que implique que el acto en sí mismo debe ser anulado por completo. Es decir, se debe optar por la nulidad lisa y llana. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la instancia revisora tiene suficientes elementos como para prever que el acto reclamado simplemente no logrará ser purgado de los vicios que lo afectan. La decisión de evitar un nuevo reenvío entonces se justifica con el principio de justicia pronta y de recurso efectivo. De esta manera, se permite que el tribunal, sin invadir la esfera de competencia de la autoridad a la que revisa, pueda determinar que el efecto de la nulidad sea liso y llano a la luz de lo que resulta evidente del estudio del asunto en cuestión. Esto puede significar divergencias en cuanto a la interpretación e identificación de los preceptos aplicables o cuestiones fácticas apreciadas en el asunto.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tesis 2a./J. 133/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1689.

<sup>13</sup> Véase “EL ARTÍCULO 189 DE LA LEY DE AMPARO NO ES INCONSTITUCIONAL”. El precepto citado, al prever que se privilegiará el estudio de los «conceptos de violación de fondo» por encima de los de procedimiento y forma, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando no establezca el significado y alcance de la expresión «conceptos de violación de fondo», pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que sea un requisito para el legislador ordinario establecer en cada uno de los ordenamientos secundarios un catálogo que defina los vocablos o locuciones utilizados en el texto de la norma, pues el sentido que se atribuye a cada una de las palabras empleadas será motivo de interpretación por los diferentes sistemas existentes; de ahí que para darle significado, es pertinente acudir a la doctrina como directriz orientadora y a criterios del alto tribunal que permitan lograr su entendimiento. En ese sentido, se ha considerado una clasificación trifásica para definir los conceptos de violación, siendo éstos de carácter procesal, formal y de fondo, cuyo estudio debe respetar un orden y una prelación lógicos. Así, los conceptos de violación de fondo deben entenderse como aquellos mediante los cuales se impugnan las



Con ello, la jurisdicción administrativa entra en una etapa de transición en la que pasa de ser un proceso de mera legalidad para aproximarse más al de una jurisdicción plena.<sup>14</sup> Esta cuestión es parte de una discusión de larga duración sobre la jurisdicción administrativa que rebasa por mucho los alcances del presente comentario.

Ahora bien, por lo que respecta a la justicia electoral, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece el objeto de los medios de impugnación en su artículo 3o., apartado 1. De igual manera, señala que el Tribunal Electoral tiene plena jurisdicción (artículo 6o. apartado 3). La Ley establece las características y los efectos de los diversos procesos electorales que contempla. El título sexto se ocupa de las nulidades. Ahí desarrolla la cuestión en relación con los procesos electorales. La cuestión de la nulidad de los actos administrativos electorales se trata a propósito del juicio de protección de los derechos político-electorales en el artículo 84.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha ocupado de la cuestión de la nulidad de los actos administrativos electorales. Al respecto, ha sostenido que en estos casos las decisiones de nulidad deben leerse en el contexto del ámbito electoral y vigilar que no tengan un impacto adverso para el interés público.

RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL. Los actos y resoluciones regidos por disposiciones de derecho público, vinculados siempre, en medida considerable, con los intereses generales de una comunidad, cuando se nulifican pueden dar lugar a diferentes situaciones, orientadas hacia la mayor tutela de esos intereses generales o, visto desde otro enfoque, a causarles el menor perjuicio posible, por lo cual, no necesariamente deben tener efectos retroactivos; cuando con esto puede resultar mayor el perjuicio que el beneficio perseguido con la regularización del acto o la función administrativa de que se trate, ni tampoco constituye un imperativo *sine qua non* que los efectos de la nulidad actúen inmediatamente

---

consideraciones del acto reclamado relacionadas directamente con los aspectos sustanciales, objeto y materia de la controversia, ya sea que se refieran al aspecto fáctico que subyace en el asunto, o bien, al derecho aplicado y a su interpretación, es decir, que su alcance de estudio permita la concesión de un amparo liso y llano contra el acto de autoridad señalado”. Tesis 1a. CCXLVII/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2017, p. 416.

<sup>14</sup> Tesis 2a./J. 66/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 1073; Tesis IV.1o.A.42 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, mayo de 2016, p. 2944.

cuando con éstos se produzca un gran daño o incertidumbre en la comunidad ciudadana, como podría ocurrir, por ejemplo, cuando se deja sin efectos *erga omnes* un ordenamiento jurídico que resulta fundamental en el engranaje organizativo y de funcionamiento del Estado o en alguno de sus poderes u órganos, de tal modo que su falta desarticule y ponga en peligro el cumplimiento de los fines del Estado, o la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados, o bien, que la anulación del acto materialmente administrativo, puede traer como consecuencia, la desintegración de un órgano del Estado, como un tribunal electoral, lo que produciría un vacío y una desatención a los derechos fundamentales al cerrar la jurisdicción ordinaria a los partidos políticos y gobernados, al abandonar a las partes que protege y a los procesos electorales temporalmente, independientemente de que exista una jurisdicción extraordinaria, la suspensión de la jurisdicción ordinaria mermaría considerablemente el derecho de acceso efectivo e inmediato a la justicia. En este sentido, el artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución, prevé que la declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren sus fracciones I y II, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales de esta materia, y por otra parte, en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias, precisando que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos; también el artículo 41, fracción IV, último párrafo, de la Constitución, recoge esos principios, cuando determina que en los medios de impugnación en materia electoral no procede la suspensión de los actos o resoluciones impugnados, con lo que se deja de manifiesto que surten sus efectos de inmediato, lo que se corrobora con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 60., apartado 2. Consecuentemente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 93, apartado I, inciso b), de la Ley en cita, especialmente, cuando advierta que los efectos de sus resoluciones estimatorias pueden producir un riesgo de la magnitud indicada para una comunidad, al generar la desarticulación de sus instituciones jurídicas, debe ponderar tal situación y fijar con precisión la forma en que han de producirse los efectos de su resolución, de tal manera que, al mismo tiempo que cumpla con la finalidad de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales objeto de impugnación, evite la producción de esos perjuicios al interés general.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia XXVII/2003, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2004, Suplemento 7, 2004, pp. 55-57.

La decisión anterior marca con toda claridad los balances que debe considerar la justicia electoral en la determinación de los efectos de sus decisiones. Los efectos *ex tunc* y *ex nunc* tienen particular trascendencia por las implicaciones que pueden tener sobre el interés público en lo general. La materia electoral aparece aquí como un orden jurídico que exige de consideraciones especiales que afectan la forma en la que se toman las decisiones jurisdiccionales. De esta manera, la decisión electoral parece requerir de un sustento argumentativo que justifique los efectos que se dan a la decisión a la luz del interés público en juego.

Por otro lado, al enfocarse al estudio de las nulidades del procedimiento administrativo electoral y habida cuenta de las características del ámbito electoral, la Sala Superior ha optado por establecer un estándar de revisión en donde la sustitución de la autoridad electoral puede resultar viable pero con limitaciones. Así, cuando existen elementos para que la autoridad jurisdiccional se pronuncie sobre el fondo evitando el reenvío, se debe optar por asumir la jurisdicción y decidir a fin de evitar retrasos injustificados. Sin embargo, esto no es viable en todos los casos y, por ello, resulta indispensable reponer. La siguiente tesis lo expresa con claridad:

PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES. La finalidad perseguida por el artículo 6o., apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al establecer que la resolución de controversias debe hacerse con plenitud de jurisdicción, estriba en conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución a la autoridad responsable en lo que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida. Sin embargo, como ocurre en todos los casos donde opera la plena jurisdicción, de los que es prototipo el recurso de apelación de los juicios civiles y penales, existen deficiencias que atañen a partes sustanciales de la instrucción, que al ser declaradas inválidas obligan a decretar la reposición del procedimiento, algunas veces desde su origen. En estos casos, sí se tiene que ocurrir al reenvío, a fin de que el órgano competente integre y resuelva el procedimiento respectivo, sin que corresponda al revisor abocarse a la sustanciación del procedimiento. Conforme a lo anterior, la plenitud de jurisdicción respecto de actos administrativos electorales, debe operar, en principio, cuando las irregularidades alegadas consistan exclusivamente en infracciones a la ley invocada, pero no cuando falten actividades materiales que por disposición de la ley corresponden al órgano o ente que emitió el acto impugnado, en razón de que en la mayoría de los casos, éstos son los que cuentan con los elementos y condiciones de mayor

adecuación para realizarlos, así como con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios que se deben emplear para su desempeño, a menos de que se trate de cuestiones materiales de realización relativamente accesible, por las actividades que comprenden y por el tiempo que se requiere para llevarlas a cabo, e inclusive en estos casos sólo se justifica la sustitución, cuando exista el apremio de los tiempos electorales, que haga indispensable la acción rápida, inmediata y eficaz para dilucidar la materia sustancial del acto cuestionado, y no dejarlo sin materia o reducir al mínimo sus efectos reales.<sup>16</sup>

Como puede verse, en el ámbito electoral rige el principio de plenitud de jurisdicción. Esta posición se materializa en casos en donde está a debate si la autoridad administrativa electoral observó las formalidades esenciales del procedimiento en su actuar. Cuando de autos se desprende que esto no ocurre el efecto necesario es la reposición.<sup>17</sup> Con ello, se confirma que la plenitud de jurisdicción es perfectamente deseable a la luz de resolver las controversias de la forma más pronta y completa posible. Sin embargo, la posibilidad de la reposición reconoce implícitamente los límites del proceso jurisdiccional y habilita a los juzgadores para ordenar que la litis regrese a la autoridad administrativa. Ello en el entendido que esta última está en mejores condiciones para instruir y resolver el asunto.

Una vez expuestos los contornos generales que orientan el tema de la nulidad tanto en la jurisdicción contenciosa administrativa federal como en el amparo y en la jurisdicción electoral, regresamos a la sentencia materia del presente comentario. En este caso, la resolución no parece hacerse cargo de la justificación de los efectos. Es decir, la determinación en la que se establece que la nulidad es lisa y llana no parece tener un planteamiento formal en lo general. Cuando el análisis se realiza por partes encontramos algunas consideraciones aisladas que conviene señalar.

En el caso de la invalidez de la asamblea celebrada en Morelos, no existe argumentación alguna para justificar las razones por las que el fallo no ordena a la autoridad electoral reponer para el efecto de iniciar el procedimiento sancionatorio correspondiente. Es cierto, se trata de una violación al derecho de audiencia y constituye una omisión grave a cargo de la autoridad electoral. Sin embargo, habida cuenta del peso que tiene la determinación sobre la validez de dicha asamblea en el proceso de registro de un nuevo partido político, la cuestión se torna especialmente relevante. Por

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia XIX/2003, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, 2004, pp. 49 y 50.

<sup>17</sup> Jurisprudencia XII/2003, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, 2004, pp. 44 y 45.

ello, parece necesario un pronunciamiento explícito sobre dichos hechos ya sea a fin de descartarlos de optarse por el camino de la nulidad lisa y llana. O, de optarse por la nulidad para efectos, la reposición. En los términos en los que queda la sentencia, las irregularidades atribuidas a la Asociación subsisten, pero no parece existir mecanismo alguno para determinar sus alcances o garantizar la defensa de la propia asociación. Aquí la posición de la magistrada Otálora y del magistrado Rodríguez coincide en la necesidad de la reposición para efecto de ordenar el inicio del proceso sancionatorio respectivo.

¿Y qué tan viable parece la reposición? El punto de partida es que los vicios formales implican la omisión por completo del derecho de audiencia. ¿La magnitud de esta violación puede tener el efecto de inhabilitar a la autoridad electoral para iniciar el procedimiento sancionatorio? De llegarse a esa conclusión, parece necesario que exista un pronunciamiento explícito, toda vez que las aparentes irregularidades pueden quedar impunes. La misma se puede construir, lo que llama la atención es que no se haga.

La salida de la reposición puede basarse en la posibilidad de que la acción no ha prescrito en términos del artículo 464, apartado 2. La consecuencia es que se visibiliza la tensión entre la necesidad de dar certeza jurídica a la asociación actora y la necesidad de mantener la legalidad en el ámbito electoral. Esta última no puede simplemente superponerse a los derechos de la Asociación. Incluso si se toma la solución propuesta por el magistrado Rodríguez en el sentido de iniciar el procedimiento sancionatorio y, mientras tanto, reconocer a la Asociación como partido político nacional, la cuestión de la falta de seguridad jurídica subsiste. En efecto, subsiste la falta de seguridad jurídica pero acotada a que se inicie el procedimiento sancionatorio en el término previsto en ley y que se garantice un debido proceso a la Asociación actora. También en el entendido de que el procedimiento sancionatorio debe concluir so pena de caducidad.<sup>18</sup> Así, el balance previsto en la Ley sobre las formalidades que rigen al procedimiento sancionatorio parecen suficientes para generar la certeza jurídica que requiere la Asociación. Al mismo tiempo, en cumplimiento de los razonamientos sobre la protección especial que requieren las organizaciones que buscan convertirse en partidos políticos, da sentido que se autorice que continúe el proceso de registro. En todo caso, de identificarse alguna irregularidad en el procedimiento sancionatorio, la autoridad electoral deberá analizar sus efectos sobre la esfera jurídica del nuevo partido.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 9/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 10, núm. 21, 2018, pp. 13 y 14.

Por otro lado, en lo que se refiere a los pronunciamientos de la mayoría en torno a la posible participación del SNTE en la organización de las asambleas de la Asociación actora, la sentencia parece indicar que se optó por hacer uso de la plena jurisdicción para el efecto de determinar que la evidencia existente era insuficiente para acreditar las irregularidades. Desde el punto de vista técnico la decisión de la Sala se sustituye por la autoridad administrativa electoral y valora la evidencia existente.

La cuestión es aparentemente conforme con el ámbito de facultades del Tribunal Electoral. Sin embargo, dada la existencia de impugnaciones a los procedimientos previos y la existencia de violaciones formales en relación con nuevas irregularidades detectadas por la autoridad electoral, lo que se tiene es un escenario complejo para la toma de decisión. Nuevamente entran en juego los problemas de impunidad y certeza jurídica de la Asociación actora. En este caso, la motivación de la mayoría parece optar por la necesidad de dar certeza a la Asociación actora a la brevedad y opta por evitar las reposiciones. El efecto para la actora es inmediato. Se le genera un ámbito completo de protección y se allana el camino para su integración como partido político nacional, con todas las prerrogativas que ello conlleva. Por el contrario, de haberse optado por el camino de la reposición, la situación de la asociación se hubiera mantenido en vilo.

En términos generales, esta resolución pone de relieve las tensiones y dificultades que se producen con motivo de las funciones de supervisión que realiza la autoridad electoral. En un aparente juego del gato y el ratón, las formalidades aparecen como obstáculos para el desempeño de la autoridad electoral. Pero no debemos caer en esa aparente paradoja. Las formalidades son el punto de partida de la seguridad jurídica y sería una locura pensar en obviarlas. No obstante, el ámbito electoral con sus procesos multitudinarios y sus tiempos reducidos plantea una estupenda pauta para balancear esta tensión. Haría bien la Sala en hacer mucho más explícitos sus criterios sobre esta difícil cuestión.

## V. BIBLIOGRAFÍA

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 10, núm. 21, 2018.

*Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2004, suplemento 7, 2004.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2020.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2015.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, mayo de 2016.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2017.

TRON PETIT, Jean Claude, *Nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2005.