

Evaluación del sistema de nulidades de elecciones en México, 2000-2018

Carlos Báez Silva y

Karolina M. Gilas*

Introducción

La legislación electoral mexicana establece un complejo sistema de nulidades electorales, previendo reglas para anular un voto, la votación recibida en una casilla o toda la elección. A lo largo de los años se ha creado una rica jurisprudencia que ha establecido tanto estándares para la aplicación de las causales, como nuevos supuestos de nulidad.

El presente capítulo analiza el sistema de nulidades electorales en México, en particular, la interpretación y aplicación de las nuevas causales de nulidad introducidas en la Constitución por la reforma político-electoral de 2014. Para ello, se estudian los casos emblemáticos de la aplicación de las nulidades, su argumentación jurídica y sus efectos. Aunque se ha solicitado la actualización de esas nuevas causales, aún no se han aplicado; no obstante, las problemáticas en litigio ya han sido tratadas por el Tribunal Electoral en los últimos veinte años. Las interpretaciones previas a la reforma permiten entender los elementos jurídicos y prácticos relacionados con la aplicación de las nuevas causales.

* Carlos Báez Silva fue director de Justicia Electoral del Centro de Capacitación Jurídica Electoral del TEPJF. Karolina Gilas fue investigadora del mismo centro.

La hipótesis del capítulo es que los requisitos establecidos actualmente en la legislación —comprobación objetiva y material de las violaciones, su gravedad, dolo y determinancia— y los estándares de prueba vuelven improbable la implementación efectiva de este sistema de nulidades. En consecuencia, se considera que la norma constitucional no logrará su objetivo principal, que es disuadir a los actores políticos de incurrir en actos que afecten el principio de equidad en la contienda electoral.

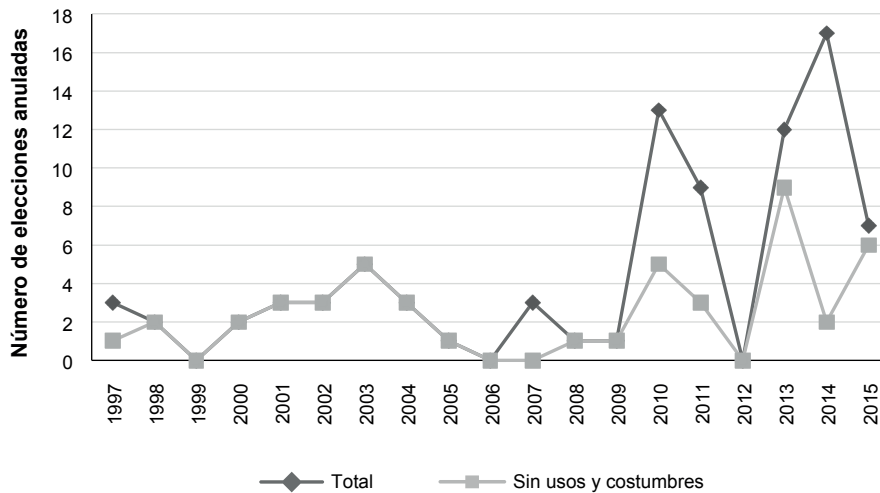
La estructura del capítulo es la siguiente: primero, se describe la evolución del sistema de nulidades y se señalan los objetivos que guiaron al Constituyente Permanente al establecer las nuevas causales. Segundo, se analiza cada una de las causales de nulidad a partir de su configuración legal, medios de prueba idóneos, particularidades de su interpretación y aplicación, así como criterios relacionados emitidos por el Tribunal Electoral a la luz de los medios de impugnación presentados respecto de cada causal. Tercero, se estudian los elementos comunes necesarios para su aplicación: requisitos de acreditación material y objetiva, gravedad y dolo. En el cuarto apartado se incluyen algunos casos relevantes resueltos por el TEPJF durante los procesos electorales 2018, así como un análisis de su impacto en el sistema de nulidades. Por último, se concluye sobre la viabilidad del sistema actual, el impacto de la aplicación de las nuevas causales en el desarrollo de los procesos electorales, así como recomendaciones para el futuro.

Evolución del sistema de nulidades

Entre 1997 y 2015, las Salas del TEPJF anularon ochenta y cuatro elecciones (sin tomar en cuenta las confirmaciones de las nulidades declaradas por los órganos locales). Como se puede observar en el siguiente gráfico, el número de casos fue en aumento a lo largo de esos diecinueve años; una parte importante de las elecciones anuladas corresponde a las elecciones por sistemas normativos internos.¹

¹ Los sistemas normativos internos (antes llamados usos y costumbres o derecho consuetudinario) son los procedimientos con los que las comunidades indígenas eligen a sus autoridades.

Gráfica 1. Nulidades declaradas por el TEPJF



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las causales de nulidad, la tabla 1 muestra la evolución de los criterios del TEPJF y el cambio en la problemática electoral en el país. En los primeros años analizados, la nulidad de la elección atendió sobre todo a la actualización de causales específicas de nulidad.² Empero, con el paso del tiempo, otro tipo de irregularidades, vinculadas al desarrollo del proceso y a las condiciones de equidad en la contienda, derivaron, primero, en el establecimiento de la causal abstracta y, luego, en la invalidez de la elección por violación a principios constitucionales. Como señala Medina, “tanto la causal genérica como la abstracta son complementarias, y ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipifica-

² Las causales específicas de nulidad son las reglas previstas de manera expresa en la ley que señalan a detalle en qué situación procede anular una elección. Los supuestos tienen que ver con la inelegibilidad de candidatos, nulidad de cierto número de casillas (20% en caso de la elección de diputados o senadores y 25% para la elección presidencial) y omisión de instalar cierto número de casillas (20% en caso de la elección de diputados o senadores y 25% para la elección presidencial) (artículos 76, 77 y 77bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [LGSMIME]). Por otra parte, conforme a la legislación vigente, si después de la jornada electoral se determina que el candidato ganador no cumple con todos los requisitos de elegibilidad, la elección quedaría anulada. Lo mismo si durante la jornada electoral ocurren irregularidades graves que afectan la votación recibida en un número importante de casillas, o bien, cuando las condiciones en el país no permiten instalar las casillas y, en consecuencia, no se recibe la votación en un gran número de casillas.

das en las causales específicas de nulidad de la votación recibida en las casillas, y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales, como la equidad, la imparcialidad o la libertad” (Medina 2007, 148).

Tabla 1. Nulidades por causal

Año	Causal			
	Número de elecciones anuladas	Específica	Genérica	Abstracta/ Invalidez
1997	2	1	0	0
1998	2	0	0	0
1999	0	0	0	0
2000	1	0	1	0
2001	2	0	0	0
2002	3	0	0	0
2003	0	2	2	1
2004	3	0	0	0
2005	0	0	0	1
2006	0	0	0	0
2007	0	0	3	0
2008	0	0	1	0
2009	0	1	0	0
2010	0	4	9	0
2011	0	1	8	0
2012	0	0	0	0
2013	1	2	9	0
2014	0	0	17	0
2015	0	0	6	1
2016	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

La reforma de 2007 interrumpió la aplicación de la causal abstracta, pretendiendo “circunscribir los poderes interpretativos del juzgador a las causales de nulidad expresadas en la ley” (Nieto 2015, 231). Sin

embargo, la realidad política y la frecuencia de las irregularidades no previstas por la legislación, que sí afectaban los resultados electorales, llevaron al TEPJF al establecimiento de la invalidez por violación a principios constitucionales. El órgano jurisdiccional dispuso que, para garantizar la constitucionalidad de las elecciones y, “si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias 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” (González y Báez, 2010). En el periodo estudiado, la invalidez por violación a principios constitucionales ha sido la “causal” más utilizada (en cincuenta y seis elecciones);³ le siguen la violación a los principios de certeza (ocho), a la universalidad del sufragio (veintitrés), a la equidad en la contienda (cinco), al derecho a ser votado (cuatro) o a la separación del Estado y las iglesias (tres).

Es importante señalar que las salas regionales llegaron a ser muy activas en proteger la legalidad y constitucionalidad de los comicios. Del universo de sesenta y tres nulidades declaradas por el TEPJF desde 2007, sólo quince corresponden a la Sala Superior, mientras que el resto, cuarenta y ocho, a las Salas Regionales —Monterrey, dos; Ciudad de México, cinco; Toluca, seis; Xalapa, treinta y cinco— (Báez y Gilas, 2016). También es notable la diferencia entre el número de nulidades declaradas por la integración de la Sala Superior en el periodo 1996-2006 y la subsecuente. La primera integración del TEPJF anuló solamente veintiuna elecciones, mientras que, a partir de 2007, han sido sesenta y tres comicios anulados. Este aumento se debe a la modificación de criterios, cuya evolución incluyó el control de constitucionalidad de las elecciones, así como al incremento de los casos de elecciones realizadas en el marco de sistemas normativos internos.

La reforma electoral de 2014 incorporó en el artículo 41 constitucional las causales de nulidad electoral por cobertura informativa en

³ La invalidez de la elección por violación a principios constitucionales no está prescrita por la ley, sino que es de creación jurisprudencial. En la sentencia SUP-JRC-165/2008, la Sala Superior del TEPJF determinó que es necesario analizar no solamente la legalidad, sino también la constitucionalidad de los comicios. Además, resaltó su obligación, como máximo órgano jurisdiccional en la materia, de realizar ese control de constitucionalidad que, en casos extremos, puede llevar a anular una elección.

los medios de comunicación, rebase de tope de gastos de campaña, así como recibir recursos ilícitos y usar fondos públicos con fines ilícitos. La nueva redacción señala que procederá la nulidad ante violaciones determinantes y plenamente acreditadas, definiendo la determinancia a partir del parámetro de la diferencia en votos entre el ganador y el segundo lugar.⁴ La Constitución establece, además, que esas violaciones deben ser graves, dolosas y determinantes, mientras que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) añade que deben estar acreditadas de manera objetiva y material.

Reforma constitucional de 2014 y las nuevas causales

La introducción de nuevas causales de nulidad derivó de un diagnóstico crítico del sistema electoral y, en particular, de los incidentes registrados en las elecciones presidenciales de 2012. Esa evaluación, realizada especialmente por el PAN y de la Revolución Democrática, destacaba la incompatibilidad entre los plazos de fiscalización y los de la declaración de validez de la elección, así como el riesgo de la adquisición indebida de propaganda o cobertura mediática por partidos o terceros. De ahí que el Constituyente Permanente buscara reforzar el control de los recursos utilizados en las campañas y fortalecer la equidad de la contienda. Del análisis de los dictámenes elaborados en el proceso legislativo y de las discusiones parlamentarias, se desprende que la preocupación principal detrás del establecimiento de las nuevas causales de nulidad era controlar los recursos ilícitos, limitar los gastos de campaña y crear condiciones de equidad en la contienda; todo ello mediante la distribución equitativa de recursos, de tiempos en radio y televisión y del dinero gubernamental (elementos considerados parti-

⁴ La determinancia se refiere al establecimiento de la relación causal entre una actividad y el resultado electoral determinado, por ejemplo, entre la propaganda y la victoria de un candidato. La determinancia se debe analizar respecto del criterio cuantitativo (determinando el número de votos afectados por la irregularidad) y cualitativo (analizando si se han violado los principios rectores de la función electoral).

cularmente nocivos para la democracia mexicana) (sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 5 de diciembre de 2013). Las nuevas causales de nulidad corresponden de manera clara con esas tres finalidades.

En los procesos electorales de 2015-2016 no se presentaron casos de nulidad de elección por alguna de las nuevas causales.⁵ Sin embargo, hay un amplio desarrollo jurisprudencial relativo a los supuestos cubiertos por aquéllas: casos en los que el TEPJF ha ido definiendo en qué consisten las violaciones y cuáles son los medios idóneos para acreditarlas, mismos que serán estudiados en este apartado con el propósito de explicar la doctrina del TEPJF.

Rebase de tope de gastos de campaña

Los topes de gastos de campaña fueron establecidos en la legislación mexicana en 1993 como un mecanismo para garantizar la equidad en la contienda (Agiss 2008, 12). Desde entonces, en repetidas ocasiones fueron objeto del pronunciamiento del TEPJF e, incluso, rebasarlos fue analizado como causal de nulidad. No estar establecido de manera expresa como causal específica no fue obstáculo para ello,⁶ debido a la existencia de las causales genéricas y de la invalidez por violación a principios constitucionales (Gilas 2013, 104). Así, en dos sentencias la Sala Superior determinó que no había lugar a declarar la nulidad por rebasar los topes de gastos de campaña: en la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo (2003) se consideró que la falta, cometida por los dos primeros lugares, no fue determinante (SUP-JRC-402/2003); en la elección presidencial de 2012, por falta de pruebas que acreditaran la irregularidad (SUP-JIN-359/2012). En cuanto a las Salas Regionales, en dos ocasiones la Sala Distrito Federal revocó la nulidad de la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa y Miguel Hidalgo

⁵ Al redactar este texto, están en curso las impugnaciones relativas a los resultados electorales de las elecciones de 2017, por lo que no se cuenta con los datos sobre esos procesos.

⁶ Desde antes de la reforma de 2014, algunas legislaciones locales establecieron el rebase de los topes como causal de nulidad: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, el entonces Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (Gilas 2013, 105).

(SDF-JRC-65/2009 y SDF-JRC-65/2009, respectivamente) al no encontrar demostrada la falta. La única nulidad electoral declarada por rebasar el tope de gastos (aunque en el caso se aplica la causal genérica) fue la elección para la presidencia municipal de Lamadrid, Coahuila, decidida por el tribunal electoral local y confirmada por la Sala Monterrey en la sentencia SM-JRC-177/2009.

En las sentencias referidas, el TEPJF ha reiterado que el rebase, para ser causal de nulidad, debe estar plenamente acreditado y debe ser determinante para el resultado electoral. Sobre este último punto, las Salas del TEPJF consideraron que la prueba idónea para corroborar la existencia de un rebase de tope de gastos es el dictamen de la autoridad electoral administrativa (SUP-JRC-402/2003, SDF-JRC-65/2009, SDF-JRC-6/2009). Sólo en la elección de Lamadrid, Coahuila, la Sala Monterrey señaló que es viable la acreditación mediante las pruebas indirectas, ya que algunos ilícitos que realizan los partidos políticos difícilmente pueden ser probados con los medios de convicción directos (SM-JRC-177/2009).

En la sentencia relativa a la validez de la elección presidencial de 2012 (SUP-JIN-359/2012), la Sala Superior señaló que “existen dos maneras de acreditar el rebase de tope de gastos de campaña: la revisión de los informes de los partidos políticos acerca del origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, y por medio de la resolución de las quejas relativas al financiamiento y el gasto de los partidos políticos”, ambas a cargo de la autoridad electoral administrativa (Gilas 2013, 126).

La exigencia de un dictamen de la autoridad electoral administrativa implicó modificar los plazos de fiscalización para hacerlos compatibles con la dinámica de la última etapa de un proceso electoral, la de resultados y declaración de validez. Antes, el dictamen de la autoridad electoral federal era aprobado casi trece meses después de la jornada electoral, por lo que, en función del principio de definitividad, no podía surtir efectos jurídicos sobre el candidato no solamente electo, sino ya en funciones. La reforma de 2014 buscó reducir los plazos de manera importante, para que la aprobación del dictamen consolidado se diera a escasos cuarenta días de terminadas las campañas. Aunque en apariencia la medida mejoró la capacidad de la autoridad electoral administrativa para detectar ese tipo de irregularidades, las siguientes tablas muestran que tal vez no haya sido así.

Bajo el esquema anterior de fiscalización —cuando la autoridad contaba con casi un año para la revisión de los informes de los candidatos y partidos políticos— el entonces IFE detectó ciento ochenta y ocho casos de rebase en las campañas para diputados federales de 2012 (CG190/2013) (véase tabla 2).

Tabla 2. Casos de rebase de tope de gastos en la elección de 2012.
No incluye campañas presidenciales

Partido/coalicción	Cargos de candidatos que rebasaron	Número de candidatos que rebasaron	Monto involucrado
PAN	Diputado federal	2	\$159,620.73
PRI	Diputado federal	28	\$8,954,838.10
Coalicción “Compromiso por México”	Diputado federal	149	\$49,674,033.00
Coalicción “Movimiento Progresista”	Diputado federal	9	\$1,591,196.05
Total		188	\$60,379,687.88

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

Por otra parte, en la elección federal de 2015, el ya INE detectó un número de casos notablemente menor:

Tabla 3. Casos de rebase de tope de gastos en la elección de 2015

Partido/candidato independiente	Cargos de candidatos que rebasaron	Número de candidatos que rebasaron	Monto involucrado
PVEM	Diputado federal	1	39,551
Jorge Rentería	Diputado federal	1	70,585
Manuel Santillán	Diputado federal	1	42,984
Total		3	153,121

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

Al comparar ambas elecciones, se nota una disminución drástica de los casos de rebase: de 188, equivalente a 37.6% del total de los diputados, a únicamente tres casos, 0.6% de la Cámara baja. Esta tendencia refleja que una de las razones, si no la principal, por la que aún no

se actualiza la nulidad por esta causal es que, en apariencia, y conforme a los dictámenes de fiscalización del INE, ya no se presentan casos de gravedad en los que aplicar esa causal. Al momento de terminar la redacción del presente trabajo (2019), la revisión de los resultados de fiscalización de la elección de gobernador de Coahuila, donde el INE tuvo por acreditado un rebase por un monto de 1.51 millones (equivalente al 7.86% del tope autorizado), se encuentra bajo la revisión de la Sala Superior del TEPJF. Aunque no se conoce aún el resultado de esta revisión, del dictamen consolidado aprobado por el Consejo General del INE se desprende que las supuestas violaciones están vinculadas principalmente con la adquisición y forma de reportar la propaganda en redes sociales, así como con el resultado del procedimiento oficioso relativo a los gastos en los representantes de partido ante las mesas directivas de casilla. En caso de que la Sala Superior confirmase las violaciones detectadas por el INE, la elección de gobernador de Coahuila pudiera ser la primera en la que actualice la causal constitucional de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña.

Recepción o utilización de recursos públicos y/o ilícitos

Ésta es la segunda causal de nulidad relacionada con el manejo de recursos por parte de los partidos políticos y candidatos. Comprende dos tipos de irregularidades: uso indebido de recursos públicos y financiamiento ilícito. El financiamiento público ilícito es cualquier aportación realizada desde cualquier ente gubernamental no prevista en la ley.⁷ En cuanto al financiamiento ilícito, se refiere no solamente a las aportaciones realizadas con recursos provenientes de actividades criminales, sino, en general, a las de cualquier persona física o moral —en cualquier modalidad— que va más allá de lo permitido por la normatividad.

⁷ En México, los partidos políticos reciben financiamiento generoso del erario mediante aportaciones directas (financiamiento para gastos ordinarios, específicos y de campaña) e indirectas (tiempo en radio y televisión, exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas). Cualquier aportación distinta a las señaladas proveniente de un ente gubernamental es financiamiento público ilícito.

Las Salas del TEPJF también se han pronunciado sobre las irregularidades a las que responde esta causal. De manera especial, el uso indebido de recursos públicos ha sido analizado en varias sentencias; destacan las que anularon la elección para gobernador de Colima (SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados), por tener demostrada la intervención del gobernador en el proceso electoral y el desvío de recursos públicos para fines de campaña.

Acreditar ese tipo de irregularidades presenta las mismas dificultades que rebasar el tope de gastos, en cuanto a la compatibilidad de los plazos y la capacidad de la autoridad para detectar las faltas. Aquí también, una de las pruebas idóneas es el dictamen del Consejo General del INE, o bien, en el caso del financiamiento ilícito, sería posible incluir los documentos probatorios derivados de los procesos e investigaciones realizados por otras autoridades del Estado mexicano, como la Fepade y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

En cuanto a la capacidad de detección de esas violaciones, es necesario comparar la frecuencia con la que fueron señaladas por la autoridad en los dos procesos electorales anteriores. En la tabla 4 se muestran las irregularidades relacionadas con los ingresos de los partidos políticos, detectadas por el IFE/INE en la fiscalización de las campañas federales de 2012 y 2015 (CG190/2013 e INE/CG771/2015).

En apariencia, el número de casos fue muy similar entre las dos elecciones: veintiséis en 2012 frente a veintisiete en 2015. Sin embargo, un análisis minucioso muestra importantes diferencias y apunta, nuevamente, a una disminución de la capacidad institucional. Esto queda patente frente a los señalamientos de los expertos en el tema que estiman que “por cada peso presupuestal para financiar campañas, puede haber al menos cuatro pesos adicionales de financiamiento no reportado de fuentes diversas e ilegales” (Ugalde y Guzmán 2013). Otras estimaciones mencionan setecientos millones de pesos como costo de una campaña para gobernador, cuando el límite promedio es de doscientos millones. Las relaciones entre los precios oficiales y reales de otros tipos de campañas son similares (Aguilar 2015).

Al comparar por rubro, se aprecia que, en 2015, el INE no detectó casos de aportaciones de empresas, ni de financiamiento público ilícito. En cuanto a las “aportaciones sin la documentación soporte”, éstas se refieren a recursos cuyo origen es conocido, pero respecto de los

cuales los partidos o candidatos no presentan toda la documentación requerida por el nuevo sistema de contabilidad en línea. Por ello, resulta que en 2015 el INE detectó solamente diez casos de financiamiento ilícito.

Vale la pena subrayar que las Salas del TEPJF se pronunciaron en repetidas ocasiones sobre la acreditación del uso de los recursos públicos en las contiendas electorales. Por ejemplo, en la anulación de la elección para gobernador de Colima, la Sala Superior señaló que el uso de los recursos públicos que los servidores tienen a su cargo para beneficiar a un candidato constituye una violación clara al principio de imparcialidad, establecido en el artículo 134 constitucional (SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados). Por su parte, al anular la elección para diputado federal en el distrito 01 en Aguascalientes, la Sala sostuvo que cuando un servidor público “manifieste su apoyo público a los candidatos de una fuerza política el día de la jornada electoral empleando para ello recursos públicos, implica, por sí mismo, una violación sustancial al principio democrático y al de imparcialidad” (SUP-REC-503/2015). Como se observa, la Sala Superior admite, para comprobar el presunto otorgamiento o uso de los recursos públicos, las pruebas indiciarias, siempre y cuando de su cúmulo se desprendan medios de convicción suficientes para acreditar el hecho alegado, como lo sostuvo en el SUP-JIN-359/2012.

Tabla 4. Casos de financiamiento ilícito en las elecciones de 2012 y 2015

Tipo de irregularidad	Número de irregularidades detectadas		Monto total involucrado	
	2012	2015	2012	2015
Aportaciones de empresas	4	0	1,009,020	0
Aportaciones de origen desconocido	20	2	3,335,135	62,000
Aportaciones de órganos de gobierno (financiamiento público ilícito) 2		0	135,800	0
Aportaciones no registradas en el registro contable	n/a	3	n/a	437,958
Aportaciones sin la documentación soporte	n/a	17	n/a	3,290,493
Aportaciones en efectivo superiores a 90 días de salario mínimo	n/a	2	n/a	67,687
Ingresos no comprobados	n/a	3	n/a	271,953
Total	26	27	4,479,955	4,130,092

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

n/a = no aplica.

Compra o adquisición de tiempo en radio y televisión

La prohibición de comprar o adquirir tiempos en radio y televisión se estableció en la reforma constitucional de 2007 y no fue modificada en la de 2014. Su objetivo era reducir la influencia del dinero en las campañas, misma que podría generar inequidad en la contienda. Entre 2007 y 2016, el TEPJF generó una amplia jurisprudencia que abarca desde las definiciones que delimitan las conductas violatorias a la norma, hasta los pronunciamientos sobre la libertad de expresión de los ciudadanos, de los actores políticos e, incluso, sobre los límites del ejercicio periodístico.

Las definiciones de las conductas prohibidas en el artículo 41 constitucional quedaron asentadas desde las elecciones intermedias de 2009. Resulta clave el caso SUP-RAP-234/2009 en el que, al analizar una entrevista realizada a un candidato a jefe delegacional durante un parti-

do de fútbol, la Sala Superior definió los vocablos “contratar” y “adquirir”. La Sala señaló que el primero “corresponde al lenguaje técnico jurídico, proveniente del derecho civil, según el cual, en sentido lato, esa acción consiste en el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones”, mientras que el segundo, “aun cuando también tiene una connotación jurídica (por ejemplo, los modos de adquirir la propiedad, previstos en el Código Civil), se utiliza, predominantemente, en el lenguaje común, con el significado de: llegar a tener cosas, lograr o conseguir algo” (SUP-RAP-234/2009). Así, la Sala estableció definiciones amplias por las que cualquier contenido que promocione a un partido o candidato y se realice fuera de los tiempos asignados por la autoridad electoral puede ser considerado ilegal (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009) e incluye “la posibilidad de que la difusión de los mensajes provenga de algún acto unilateral (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados).

Estas restricciones no implican limitaciones a la libertad de expresión de las personas ni al ejercicio periodístico ni a la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas (SUP-JRC-79/2011 y SUP-JRC-80/2011 acumulados), que se puede realizar libremente siempre y cuando no sea una simulación de un género periodístico (SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011), es decir, que no haya “una clara y proclive preferencia por un precandidato, candidato, partido político o coalición, o bien, animadversión hacia alguno de ellos, y así lo evidencien las características cualitativas y cuantitativas del mensaje” (SUP-JRC-169/2016).

En cuanto a la prueba idónea, el TEPJF consideró que se puede construir a partir de un cúmulo de indicios, sin necesidad de un vínculo contractual (SUP-RAP-22/2010), siempre y cuando se cumpla con una serie de condiciones: 1) los *spots* se transmitieron por las empresas mediáticas y existe un consentimiento implícito; 2) el contenido de los *spots* está relacionado con el partido; 3) el partido obtuvo un beneficio; y 4) el partido político no se deslindó de las conductas ilegales (SUP-RAP-0127/2011). En cuanto a las entrevistas realizadas la Sala Superior consideró que no existe disposición que sujete las entrevistas a normas claras que las limiten como propaganda; éstas sólo se

sancionarán cuando se hagan como una simulación que signifique un fraude a la Constitución y a la ley (SUP-RAP-459/2011). Sin embargo, en otros precedentes, la Sala Superior señaló que la adquisición se actualiza también cuando la entrevista es una simulación, difundida repetidas veces en distintos espacios de manera prolongada, el ámbito periodístico se sobrepasa y se vuelve un medio publicitario que atenta contra la normativa electoral (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009, SUP-RAP-96/2010, SUP-RAP-304/2009, SDF-JRC-69/2009, SUP-RAP-532/2011, SUP-JRC-108/2011, SUP-RAP-48/2010, SG-JRC-204/2009, SUP-RAP-20/2010, SUP-JRC-273/2010).

Requisitos generales de actualización de las causales de nulidad

La Constitución y la legislación secundaria señalan que, para que se anulen los comicios, deben cumplirse ciertos requisitos relativos a la existencia de las irregularidades y su impacto en el resultado electoral.

Acreditación “objetiva y material”. Este requisito establece una exigencia alta para el análisis probatorio de las presuntas irregularidades, pues deben quedar demostradas más allá de cualquier duda. Claro está que la mera presunción de la existencia de violaciones durante la jornada u otro momento del proceso electoral no es suficiente para declarar su nulidad, debido a la presunción de validez de los actos públicos válidamente celebrados (Jurisprudencia 9/98).

Sobre la acreditación objetiva y material, la Sala Superior señaló “[l]os vocablos objetivo y material, referidos a la demostración de las causas de nulidad en las elecciones, en hipótesis de especial gravedad o magnitud, aluden a que estas por sus elementos configurativos deben quedar acreditadas en forma tangible, evidente o fehaciente, al irrumpir contra el orden constitucional, porque esa situación genera la determinancia exigida en la normatividad a efecto de anular el proceso electivo de que se trate” (SUP-OP-30/2015). Con ello se reitera la importancia de demostrar las irregularidades mediante una prueba idónea, tal y como se señaló en los apartados anteriores.

Violaciones “determinantes, graves y dolosas”. El dolo, si bien no es un requisito nuevo en el sistema de nulidades, recibe un tratamiento novedoso a partir de la reforma de 2014. Fue incluido en el artículo 41 de la Constitución como exigencia *sine qua non* de la nulidad de una elección por las causales constitucionales. El dolo es un requisito complejo que en los próximos años recibirá seguramente un importante tratamiento jurisdiccional que permitirá definir sus alcances con mayor precisión. En los casos de análisis de posibles nulidades resueltos por el TEPJF a partir de la reforma de 2014, la Sala Superior ha señalado lo siguiente: “[s]e estiman dolosas las conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral” (SUP-REC-0424/2015). En consecuencia, para acreditar el dolo es necesario demostrar que el actor violó la normatividad a propósito, sabiendo que su cometido era ilícito y que su objetivo era obtener ventaja en el proceso electoral en cuestión.

Las “irregularidades graves” son, para la Sala Superior, “todos aquellos actos contrarios a la ley, que produzcan consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación y que generen incertidumbre respecto de su realización, las cuales deben estar apoyadas con los elementos probatorios conducentes” (SUP-REC-0424/2015). Similar posición fue señalada en la Jurisprudencia 20/2004, de rubro: “Sistema de nulidades. Solamente comprende conductas calificadas como graves”, en la que la Sala Superior califica como graves las conductas que implican violación a los principios constitucionales que rigen la materia electoral y que, además, “pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados”. La Sala Toluca señaló, por su parte, que el calificativo de grave se refiere también al grado de afectación que las irregularidades tienen en el proceso electoral y sus resultados (ST-JIN-0051/2015), lo que vincula esa característica con la determinancia.

Cabe señalar que no en todos los casos una violación grave será determinante para el resultado de la elección. Por ejemplo, analizando la validez de la elección presidencial de 2006, la Sala Superior señaló que en el proceso electoral se dio la intervención indebida del presidente saliente a favor del candidato de su propio partido, pero consideró que la magnitud de esa falta no era suficiente para poder declarar nulidad de la elección (Dictamen, 2006).

La determinancia ha sido analizada por el TEPJF desde los inicios de su actuación como un requisito de la nulidad de una elección, indispensable incluso cuando no estaba prevista en la legislación (Jurisprudencia 13/2000). El TEPJF ha señalado que hay dos maneras de acreditar la determinancia, ambas son complementarias y deben ocurrir simultáneamente: los factores cualitativo y cuantitativo. El primero se refiere a la presencia de irregularidades graves que, como se vio, implican la violación de los principios constitucionales y su efecto correspondiente en el desarrollo del proceso electoral. El segundo atiende a dos elementos: presencia de un número importante de irregularidades (generalizadas) y, al mismo tiempo, efectos sobre una cantidad considerable de votos, tal como se señala en el siguiente criterio jurisprudencial:

Tesis 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.

La determinancia, en su vertiente cuantitativa, es difícil de demostrar, sobre todo lo relativo al número de votos afectados. A menos de que se trate de irregularidades o errores ocurridos durante la jornada electoral, y relacionados con la recepción de la votación (por ejemplo, el cierre anticipado de una casilla), es prácticamente imposible establecer cuántos votos fueron afectados por violaciones a la normativa que regula el acceso a los medios de comunicación o al financiamiento de las campañas. La presencia de una irregularidad grave, como rebasar el tope de gastos, utilizar financiamiento ilícito, intervenir en el proceso siendo autoridad o adquirir tiempo-aire, puede afectar significativamente el proceso; no obstante, aún no se cuenta con conocimientos o técnicas que permitan determinar su efecto preciso en la votación.

Por ello, era imperioso modificar el estándar de acreditación de la determinancia para que ya no fuera necesario “calcular” la magnitud de votos afectados. Así lo hizo el TEPJF en algunos casos, como en el SM-JRC-177/2009, que ofrece una interpretación interesante de la determinancia: ante un margen estrecho de victoria puede presumirse que las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral, o el proceso en general, tienen más peso sobre la decisión de los votantes y, por ende, sobre el sentido de su voto. Al parecer, esa lógica se ve reflejada en la norma constitucional, pues ésta señala como condición necesaria para anular una elección bajo alguna de las nuevas causales, que la diferencia de votos entre el primer lugar y el segundo sea menor a 5%.

Nulidades en los procesos electorales de 2018

Los procesos electorales de 2018 fueron no solamente las más grandes y complejas de la historia, también fueron relevantes debido a una serie

de criterios adoptados en su desarrollo y, en particular, los relativos a las nulidades electorales.

Uno de los aspectos de nulidades que tuvieron un desarrollo importante fue el rebase de tope de gastos de campaña. Sobre este tema, la Sala Superior determinó que, si bien el desarrollo normativo de esta causal establece la presunción de la determinancia de dicha irregularidad cuando se cumplen las condiciones constitucionales (un rebase mayor al 5% y una diferencia de votación entre el primer y segundo lugar menor al 5%), esto no significa, de manera automática, la declaratoria de nulidad. En todo caso se debe tomar en cuenta las demás circunstancias relacionadas con el rebase y desarrollo del proceso electoral en cuestión, lo que implica que, en algunos casos, un rebase menor al 5% puede ser considerado suficientemente grave para anular la elección. Asimismo, la Sala Superior consideró que la carga probatoria es diferente en función del cumplimiento con los requisitos constitucionales, es decir, cuando la diferencia entre primer y segundo lugar sea igual o mayor al 5%, la acreditación de la determinancia recae en quien sostiene la invalidez, mientras que, en los casos contrarios (diferencia menor a 5%), la determinancia funge como presunción relativa y, por ello, la carga de la prueba se invierte, es decir, recae en quien pretenda desvirtuarla (SUP-CDC-2/2017 y la jurisprudencia 2/2018, con el rubro *Nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña. Elementos para su configuración*).

Este criterio fue desarrollado en la sentencia SUP-REC-1048/2018, en la que se declaró la validez de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Peribán, Michoacán, a pesar de que la candidata independiente que obtuvo el mayor número de votos incurrió en un rebase de gastos en 7.07%. En el caso, tanto la Sala Regional Toluca (en el ST-JRC-109/2018), como la Sala Superior en el recurso de reconsideración referido, señalaron que, debido a las circunstancias particulares del caso (como desigualdad en condiciones de competencia entre candidatos postulados con y sin apoyo de partidos o que la candidata independiente pertenece a un grupo desfavorecido), no se afectó el resultado de la elección y no procedía declarar la nulidad.

En la misma sentencia, la Sala Superior señaló que el análisis de la causal de nulidad por rebase, incluso cuando existe la presunción de determinancia, debe tomar en cuenta elementos que rodean el caso, por ejemplo, si el monto tope de gastos de campaña es alto o bajo; el

monto del rebase, en sí mismo, y en el contexto de la elección concreta; si las candidaturas participan en condiciones de igualdad material (en relación con la pertenencia a un grupo en situación de desventaja o la modalidad de su participación); así como analizar los aspectos contextuales de la participación de la candidatura implicada y ajenos a su persona.

Durante los procesos electorales se presentaron dos casos más de particular relevancia, en los que se discutió la nulidad de la elección por violaciones al principio de certeza, derivados de inconsistencias a lo largo de la cadena de custodia de los paquetes electorales. El primer caso fue el de la elección de Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en el que la Sala Superior determinó anular la elección, en una votación dividida (4-3), en la que la mayoría del Pleno consideró que las irregularidades encontradas, aunadas a un margen de victoria menor a 1%, afectaban el resultado electoral. Así, en el SUP-REC-1638/2018 y acumulados, la Sala señaló que procedía declarar la nulidad a partir de violaciones a la cadena de custodia consistentes en: la ausencia de contabilización de 28 paquetes electorales que representan una diferencia porcentual superior a la diferencia entre el primer y segundo lugar; la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales; falta de 69 paquetes electorales al momento del cierre de las bodegas; las irregularidades en el traslado, resguardo y custodia de los paquetes electorales; las irregularidades durante la sesión de cómputo; la pérdida de paquetes electorales y el subsecuente recuento a partir de los encartes o lonas electorales.

Caso similar fue la sentencia emitida en relación con la validez de la elección de gubernatura de Puebla, en la que el margen de victoria fue de 3.57%. Al cierre del presente trabajo (7 de diciembre de 2018) la Sala Superior no había emitido sentencia en el asunto, sin embargo, el proyecto de resolución, compartido por el ponente en redes sociales, proponía declarar la nulidad de dicha elección por violaciones a la cadena de custodia (indebido resguardo de documentación en la bodega electoral), así como violencia en 59 casillas y robo de material electoral (de 4 urnas y 800 boletas).

Conclusión

En México, la evolución del sistema de nulidades electorales ha traído aparejado un desarrollo jurisprudencial abundante. Entre 1997 y 2018, el máximo órgano de justicia electoral anuló más de noventa elecciones de distintos niveles de gobierno, casi siempre con la intención de proteger no sólo la legalidad, sino sobre todo la constitucionalidad de los procesos electivos.

El paso más reciente de esta evolución es la reforma de 2014 que incluyó en la Constitución nuevas causales de nulidad y que reflejan las preocupaciones más actuales relativas al desarrollo y legitimidad de los comicios en México. A pesar de llamarse “nuevas causales”, se puede observar que reflejan conductas que están presentes desde los años noventa en los procesos electorales y que fueron objeto de pronunciamiento del TEPJF en múltiples ocasiones. Con todo, aunque hayan sido utilizados como argumento por quienes buscaban anular comicios, el rebase de tope de gastos, el financiamiento ilícito y la adquisición de tiempo aire no han sido, hasta el momento, causales de nulidad en elección alguna. Sólo las conductas relacionadas con el uso indebido de recursos públicos, difíciles de separar de otros comportamientos ilegales de los servidores públicos, llegaron a ser causales de nulidad, por violar el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional.⁸

Ese panorama suscita la pregunta obligada: ¿por qué esas irregularidades, a todas luces graves, no derivan en nulidad electoral? La respuesta tiene que ver con los estándares de acreditación que se requieren para ello y que se describieron antes. Los tiempos electorales son breves y reunir la información necesaria para acreditar las violaciones sustantivas, como rebase o financiamiento ilícito, requieren usualmente de investigación financiera profunda y, por lo mismo, tardada. Los plazos acelerados de fiscalización introducidos por la reforma de 2014 pretendieron resolver esa incompatibilidad; sin embargo, parecen haber afectado negativamente la capacidad de la autoridad

⁸ Se trata de los casos de nulidad de la elección de gobernador en Colima y de la nulidad de la elección de diputado federal por el distrito 01 en Aguascalientes.

administrativa en cuanto a la profundidad y nivel de detalle con el que controla los recursos.

Esa carga probatoria, a la par de los requisitos exigidos en la Constitución y en la legislación electoral, así como de los estándares establecidos por el TEPJF, impiden que las nulidades se conviertan en algo cotidiano, que mantengan su carácter de excepcionalidad y que sigan siendo el recurso último de control de legalidad y constitucionalidad de los procesos comiciales. Esa dificultad se corresponde con el principio de conservación de actos públicos válidamente celebrados y protege la estabilidad institucional de las autoridades electas. Sin embargo, no permite que las nulidades cumplan con su función de disuadir a los actores políticos de realizar/practicar conductas ilegales que afectan el desarrollo de los comicios y tienen un impacto negativo fuerte en la confianza ciudadana y en la legitimidad de las autoridades electas. ¶