

Nulidades electorales en las elecciones de 2018

Karolina M. Gilas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

kmgilas@gmail.com

I. 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.

La reforma electoral 2014 modificó el panorama de nulidades, incorporando en el artículo 41 constitucional las causales de nulidad electoral por cobertura informativa en los medios de comunicación, rebase de tope de gastos, así como recepción y utilización de los recursos ilícitos y públicos ilícitos. En cuando a las causales relativas a la manipulación del voto, no hubo modificación legal, pero en el desarrollo de los procesos electorales de 2015 el TEPJF se vio obligado a revisar sus criterios relativos a su aplicación.

Por su lado, en el proceso electoral de 2018 se han presentado algunos casos de nulidad electoral que, por un lado, abordan nuevas temáticas y, por el otro, se alejan de los criterios tradicionales de la autoridad electoral jurisdiccional.

Este fenómeno es relevante y requiere de análisis profundo, por lo que, en este trabajo, se pretende abordar la evolución de las nulidades en la justicia electoral federal mexicana, para situar un contexto a partir del cual se procederá a analizar los casos que se presentaron en 2018. En particular, se analizarán los casos relativos a las causales de rebase de tope de gastos de campaña, violaciones al principio de certeza y violencia política en razón de género.

El presente trabajo pretende analizar el sistema de nulidades electorales en México, enfocándose en los aspectos jurídicos y prácticos de su aplicación. Para ello, revisa los casos

emblemáticos de aplicación de las nulidades, la argumentación jurídica y sus efectos, poniendo especial énfasis en los casos posteriores a la reforma 2014.

La hipótesis es que el sistema de nulidades es ineficiente y no conlleva a los resultados esperados: no funciona para disuadir las conductas irregulares, no genera una mayor confianza en las elecciones. Sin embargo, ello no significa necesidad de establecer nuevas causales o endurecer la actuación de las autoridades en cuanto a la aplicación de las causales ya existentes. A contrario, la solución podría ser eliminar las causales relativas a la equidad de la contienda, suprimiendo del sistema la regla que impide sancionar, destituyendo del cargo, a los funcionarios electos que habían cometido irregularidades graves.

II. Tipos de causales de nulidad

Las elecciones pueden ser anuladas por diferentes causales. Todos los países de la región latinoamericana prevén algún esquema de nulidades, básicamente de tres tipos: como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas; por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias (Orozco Henríquez, 1999: 1191). Las primeras derivan de la nulidad de la votación recibida en cierto número de casillas, que suele darse a causa de irregularidades en la integración de las mesas directivas de casilla, en la recepción de la votación o bien en el cómputo de los resultados. La segunda se refiere a la posibilidad de que el candidato electo no cumpla con algún requisito de elegibilidad; la tercera, a que la elección no fue revestida de garantías necesarias, por ejemplo, en casos de violencia generalizada, coacción de los votantes, o alteración de los resultados (Orozco Henríquez, 1999: 1192). Como podemos ver, todas esas causales están directamente relacionadas con la votación recibida en la jornada electoral y la afectación que ésta puede sufrir a partir de diversas irregularidades. Esos elementos, que podemos llamar nulidades relativas a la manipulación del voto, están bastante extendidos en las legislaciones latinoamericanas y tienen como objetivo proteger la autenticidad del sufragio y la integridad del resultado de los comicios.

Frente a ello es importante notar las particularidades y diferencias de las causales de nulidad existentes en México, que se relacionan con otros aspectos de los procesos electorales.

Además de las causales mencionadas relativas a la manipulación del voto, las elecciones en México se pueden anular por las irregularidades relacionadas con el acceso a los medios de comunicación, rebase de tope de gastos de campaña, recepción y/o utilización de los recursos ilícitos o públicos ilícitos.

De esta manera podemos llegar a la conclusión de que en México existe un sistema dual de nulidades electorales: las nulidades relacionadas con las irregularidades en la operación de la jornada electoral, el voto y los cómputos de los resultados, y las causales relacionadas con aspectos cualitativos de una elección. El primer segmento, con causales establecidas en la LGSMIME, establece la nulidad de una elección por la instalación de las casillas, recepción de la votación, integración y entrega de los paquetes electorales, así como los cómputos. Por otro lado, la misma LGSMIME y la CPEUM establecen causales de nulidad relacionadas con aspectos cualitativos de una elección, relativos a la conducción de la jornada electoral en general, desarrollo de las campañas e igualdad entre los actores políticos.

La distinción realizada es importante tanto desde la perspectiva teórica, como empírica. Por un lado, las causales de cada grupo afectan bienes jurídicos diferentes: las del primer grupo pretenden garantizar la autenticidad del sufragio en contra de las manipulaciones al voto o al cómputo de los resultados; afectaciones de ese tipo implican que la voluntad del electorado no se puede determinar con certeza. Mientras tanto, las causales del segundo grupo son elementos de equidad de la contienda, relativos a las condiciones de participación que tienen los actores, y que solo indirectamente pueden impactar en el voto ciudadano. Por otro lado, esas diferencias impactan en el análisis jurídico y elementos probatorios disponibles. Las alteraciones a las actas de cómputo, falsificación de boletas y otros documentos electorales, o la no instalación de un número determinado de casillas, pueden ser probadas de manera sólida, en tanto que adquisición de cobertura informativa o irregularidades en el financiamiento de las campañas son difíciles de probar. Por último, la diferencia radica en la posibilidad de establecer la determinancia, o el efecto de las irregularidades sobre el resultado electoral. En caso de probar las manipulaciones al voto o al cómputo de resultados es factible establecer el tamaño de la manipulación y el grado en el que esta afectó el resultado. En cambio, es imposible determinar el efecto de la propaganda política o gasto elevado en campaña sobre la decisión de los votantes.

En los siguientes apartados vamos a analizar la evolución jurisdiccional de ambos tipos de nulidades, así como el impacto de la reforma 2014 en su interpretación.

II.1. Nulidades relativas a la votación y el cómputo

La legislación mexicana prevé algunas causales relacionadas con las irregularidades relativas a la votación y resultados electorales: 1) anulación de votos en casillas o no instalación de las mismas; 2) inelegibilidad del candidato(s), y 3) cuando la elección no tuvo garantías necesarias (Orozco Henríquez, 2003: 548). Las primeras, llamadas causales específicas, están previstas en la LGSMIME para las elecciones federales (LGSMIME, artículos 76, 77, 77bis), y en alguna forma repetidas en las legislaciones locales. La última, llamada causal genérica, establece la posibilidad de que se decrete nulidad de una elección cuando se hayan cometido, en forma generalizada, violaciones sustanciales en la jornada electoral, que se encuentren plenamente acreditadas y resulten determinantes para el resultado electoral (LGSMIME, artículo 78).

Las causales específicas y la genérica han sido utilizadas en varias ocasiones, por lo que existe un interesante desarrollo jurisprudencial del TEPJF. Las primeras declaraciones de nulidades se basaron en las causales específicas previstas por la legislación, como fue en los casos de los ayuntamientos de Santa Catarina en San Luis Potosí o Aconchi en Sonora en 1997. La primera elección anulada por la causal genérica fue la de municipio Ocuituco en Morelos, en 2000.

Al respecto de la aplicación de la causal genérica, el TEPJF sostuvo a lo largo de los años que su aplicación, las violaciones presentadas deben ser 1) sustanciales: que se hayan vulnerado principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones; 2) generalizadas: violaciones importantes y extendidas al ámbito de la elección de que se trate; 3) durante la jornada electoral; 4) presentes en el ámbito territorial de la elección; 5) plenamente acreditadas y 6) determinantes para el resultado de la elección (Tesis XXXVIII/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

La aplicación de las causales específicas en teoría es sencilla desde la argumentación jurídica. Sin embargo, para ese tipo de causales la Sala Superior estableció, como requisito indispensable, acreditación de la determinancia (Jurisprudencia 13/2000. NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), señalando que debe determinar el grado de la afectación sobre el resultado electoral. En las sentencias recientes, dentro del proceso electoral federal de 2015, la Sala Regional Xalapa emitió una interpretación interesante del requisito de la determinancia. Al conocer sobre la nulidad de la elección de los diputados federales en los distritos 02 y 07 en Oaxaca, en los que no se había instalado el 32.15 y 30.08 por ciento de las casillas, muy por encima del 20% señalado por la legislación como causal de nulidad, la Sala Oaxaca señaló que en esos casos no ha lugar la nulidad, ya que las irregularidades consistentes en la no instalación de las casillas no fueron responsabilidad de la autoridad electoral, sino de grupos violentos que pretendían impedir la celebración de la jornada electoral. Esto, al no considerar esas violaciones de gravedad suficiente para anular las elecciones y privilegiando privilegiarse el compromiso y el gran esfuerzo realizado por las autoridades electorales, ciudadanos y partidos políticos, y la tutela del voto de los ciudadanos que emitieron su voto el día de la jornada electoral (Sentencias SX-JDC-740/2015 y SX-JDC-751/2015 y sus acumulados, respectivamente).

II.2. Nulidades relativas a las condiciones de equidad

Durante los procesos electorales pueden presentarse irregularidades distintas a las que la ley prevé como causales de nulidad, pero que violan los principios fundamentales de la función electoral. Conforme a la interpretación constitucional del TEPJF, es posible anular una elección, aunque no existiera una causal específica para ello. Ese criterio fue sostenido en la sentencia que declaró nulidad de la elección de gobernador de Tabasco en 2000 (Sentencia SUP-JRC-487/2000), en la que se acreditaron diversas irregularidades: apoyo económico por parte del gobierno de la entidad a la campaña del candidato del PRI, la publicidad y

cobertura desproporcionada que un canal de televisión pública al candidato, la compra generalizada del voto, la quema de papelería electoral y la entrega de una parte de ésta a una empresa privada y la apertura ilegal de los paquetes electorales (González Oropeza y Báez Silva, 2010). El TEPJF determinó que ante ese cúmulo de irregularidades era posible anular una elección, al acreditarse que “alguno de estos principios [constitucionales] ha sido perturbado de manera importante, trascendente, que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente, y que por esto se ponga en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de los comicios y de quienes resulten triunfadores en ellos, resulta procedente considerar actualizada dicha causal” (González Oropeza y Báez Silva, 2010). El establecimiento de la causal abstracta fue un claro mensaje a los diferentes actores y autoridades político-electorales por parte de la Sala Superior, en el cual se ponderaba el Estado constitucional democrático de derecho en los resultados electorales, para que estos fueran válidos y legítimos.

Más tarde, la reforma constitucional de 2007 introdujo en el artículo 99 constitucional una limitación estableciendo que el TEPJF puede anular una elección solamente por las causales previstas expresamente en la ley, con lo que el legislativo pretendió eliminar la causal abstracta. La reforma presentó nuevos retos interpretativos ante la justicia electoral, y la pregunta principal era si las irregularidades consistentes en violación a los principios constitucionales, aunque no estén expresamente previstos por la ley, pueden causar anulación de los comicios. Ante ello, la Sala Superior concluyó que la reforma al artículo 99 constitucional no implica una prohibición al TEPJF, como tribunal constitucional, de analizar si el proceso electoral cuestionado resulta violatorio a la constitución. Lo anterior, en el ejercicio de las facultades del máximo órgano jurisdiccional, que debe garantizar no solamente la legalidad, sino también la constitucionalidad de las elecciones (Sentencia SUP-JRC-165/2008). Por ello, determinó que se puede dar invalidez de una elección por violación a principios constitucionales, cuando las irregularidades estén plenamente acreditadas, se analice el grado de afectación que hayan producido dentro del proceso electoral, y se determine si la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trate (Sentencia SUP-JRC-165/2008).

Es importante señalar que tanto la causal abstracta, como su sucesora, la invalidez por violación a principios constitucionales, abarcan supuestos distintos a los cubiertos por la causal genérica analizada en el apartado anterior. Se trata de elementos complementarios: “ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipificadas en las causales específicas (...), y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales, como la equidad, la imparcialidad o la libertad” (Medina Torres, 2007: 148). Claramente, la causal abstracta y la invalidez tienen como objetivo proteger las características de las elecciones prescritas constitucionalmente, por lo que se centran en los aspectos cualitativos del desarrollo de los comicios, en su mayoría relacionados con la equidad de la contienda, como acceso a los medios de comunicación, recepción de financiamiento (público y privado o restricciones a los gastos de campaña).

La problemática de la equidad de la contienda es por demás importante en el contexto electoral mexicano y las demandas de anular los comicios por desigualdad han sido bastante frecuentes. En reflejo de ese fenómeno es el contenido de la reforma constitucional de 2014, que introdujo nuevas causales de nulidad a nivel constitucional, en el artículo 41, base VI de la CPEUM. Las nuevas causales de nulidad establecidas en el artículo 41 de la CPEUM también se relacionan con las condiciones de equidad en la contienda, al relacionarse con la recepción y el uso de los recursos financieros y con acceso a los medios masivos de comunicación.

La misma Constitución señala que las nuevas causales se pueden aplicar cuando las violaciones sean debidamente acreditadas y resulten determinantes para el resultado electoral. Para ello, señala que se consideren determinantes siempre y cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Finalmente, se prevé que, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar el candidato sancionado, pero el partido que lo postuló sí (CPEUM, artículo 41, base VI; y LGSMIME, artículo 78 bis, párrafo 2).

En cuanto a los casos prácticos, la invalidez por violación a principios constitucionales (y antes la causal abstracta) ha sido utilizada por el TEPJF de manera recurrente. Desde caso Tabasco en 2000, aproximadamente 57 elecciones fueron declaradas nulas con base en la causal abstracta o por violación a principios constitucionales. Entre las irregularidades

destacan la violación al principio de separación del Estado y las iglesias (casos Yurécuaro y Zamora, Michoacán, y Zimapán, Hidalgo).

Cabe destacar que, al respecto de la acreditación de las violaciones, el TEPJF ha seguido diversas estrategias, pretendiendo comprobar la determinancia desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa al mismo tiempo (Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD). La determinancia en su vertiente cualitativa es bastante más sencilla de demostrar, ya que se refiere a la gravedad de la falta que, al tratarse de violación a principios constitucionales, resulta grave por definición. La problemática estriba en la acreditación de la determinancia cuantitativa y, con frecuencia, de la misma falta.

Así, algunas irregularidades, como rebase de tope de gastos de campaña o recepción de los recursos ilícitos son difíciles de probar. Ha sido criterio de la Sala Superior que el único documento que hace prueba plena al respecto, es el dictamen consolidado de la autoridad fiscalizadora. Sin embargo, hasta 2014 ese dictamen se emitía un año después de la jornada electoral, por lo que su contenido no podía surtir efectos para la calificación de la elección. A partir de la última reforma se modificaron los plazos para empatarse con la etapa de calificación de las elecciones. A pesar de ello, resultó que el nuevo modelo presenta deficiencias importantes y, por lo tanto, no es capaz de generar evidencia necesaria para acreditar ese tipo de faltas (Gilas y Christiansson, 2016).

En otro tipo de asuntos, relacionados con la compra y/o adquisición de cobertura informativa en radio y televisión, resulta que la acreditación de ese tipo de faltas tampoco es sencilla. En primer lugar, el TEPJF ha sostenido de manera recurrente que por la adquisición hay que entender cualquier manera de allegarse de algo, en ese caso de cobertura mediática con tintes de propaganda (Sentencia SUP-RAP-234/2009), por lo que, cuando no exista prueba alguna que pudiera acreditar la existencia material de un contrato o convenio previo, los indicios pueden aportar pruebas suficientes para demostrar la adquisición indebida de tiempos en radio y televisión (Sentencia SUP-RAP-22/2010). Además, determinó que la información contenida en una nota periodística puede considerarse propaganda electoral cuándo ésta sea

una simulación de género periodístico (Sentencia SUP-RAP-7/2011) y que, para determinar la simulación, debe analizarse el contexto de la transmisión y su finalidad.

En las elecciones de 2015 pudimos observar que la interpretación de las pruebas por el TEPJF se volvió menos formalista, al considerar con más fuerza las pruebas técnicas e indiciarias. Así, la nulidad de la elección de gobernador de Colima se basa en una prueba técnica, un video en el que Rigoberto Salazar Velasco, Secretario de Desarrollo Social del Estado de Colima durante su comparecencia ante el Congreso local, reconoció que es quien interviene en el audio aportado en los autos, con el cual se pretende demostrar una participación indebida e ilegal en el proceso electoral 2014-2015, para la elección de Gobernador de la mencionada entidad federativa (Sentencias SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumuladas).

También en el análisis de la carga probatoria de las violaciones al artículo 134 constitucional que dieron pie a la nulidad de la elección de diputado por el 01 distrito federal en Aguascalientes, la Sala Monterrey dio mucho peso a las pruebas técnicas, videos y mensajes publicados en las redes sociales y en el Internet, señalando que “si bien es cierto conforme a la jurisprudencia 4/20147, las pruebas técnicas (como los videos) por sí solas son insuficientes para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen —en atención a que dada su naturaleza son fáciles de confeccionar y modificar, existiendo dificultad para detectar si fueron objeto de falsificación o alteración—, lo cierto es que tal consideración no puede ser aplicable a aquellas probanzas técnicas que retratan hechos notorios, esto es, sucesos que fueron objeto de deliberación pública o bien fueron reportados por los medios de comunicación, de manera que el contexto de los acontecimientos permita corroborar la veracidad de aquello que se retrata en un video; circunstancia que además es congruente con la facultad legal del juzgador de otorgar valor probatorio pleno a un medio de convicción, a partir de la verdad conocida, así como las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia” (Sentencia SM-JIN-035/2015). Además, sus consideraciones se basaron en la evidencia no solamente aporta (Sentencia SM-JIN-035/2015) da por las partes en el juicio, pero también encontrada por la misma Sala Regional Monterrey, quien señaló que “el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un órgano al cual la Constitución Federal le ha encomendado la resolución de las impugnaciones presentadas sobre los comicios por los que

la ciudadanía elige a sus representantes, no puede ceñirse únicamente a la información allegada por las partes, a grado tal que se encuentre impedida incluso para consultar información pública en internet” (Sentencia SM-JIN-035/2015).

Por otro lado, respecto de la determinancia cuantitativa, a lo largo de los años pudimos observar diferentes estrategias utilizadas. Así, en el caso de la elección del jefe delegacional de Miguel Hidalgo en 2003, la Sala Superior realizó una serie de cálculos con los que pretendió, a partir de las diferencias en las votaciones y costos promedio de voto, establecer la cantidad de votos afectados por los rebases para señalar que esa irregularidad no afectó el resultado final (SUP-JRC-402/2003).

En el proceso federal electoral de 2012, la Sala Superior sostuvo que, para declarar la nulidad de una elección por violación a los principios constitucionales “es necesario que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y, además determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección, esto es, que su influencia sea de tal magnitud que haya afectado el resultado electoral definiendo al candidato ganador” (Sentencia SUP-JIN-359/2012). En ese caso el TEPJF señaló también que “el carácter determinante no está supeditado exclusivamente a un factor cuantitativo o aritmético, sino que también se puede actualizar a partir de criterios cualitativos; por las circunstancias particulares en las que se cometió la infracción; por las consecuencias de la transgresión o la relevancia del bien jurídico tutelado que se lesionó con la conducta infractora; así como por el grado de afectación del normal desarrollo del procedimiento electoral, respecto a la garantía de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad” (Sentencia SUP-JIN-359/2012).

Recientemente, la Sala optó por aplicar otro criterio, establecido por la CPEUM para las nuevas causales de nulidad, bajo el cual se considera que las violaciones resultan determinantes cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar es baja (menor de 5% de los votos). Ello, conforme a la lógica de que, en caso de una elección cerrada, las violaciones tienen un mayor impacto en los resultados electorales y que una victoria por un margen amplio presuntamente se debe a otros factores más allá de las irregularidades. Así, en la sentencia relativa a la nulidad de la elección de diputado federal en el 01 distrito en Aguascalientes, la determinancia cuantitativa cualitativa se acredita debido a que la

diferencia de votos entre el primer y segundo lugar fue de 436, es decir, el 0.41% de la votación (Sentencia SUP-REC-503/2015).

En el mismo proceso electoral de 2015 se ha desarrollado otra propuesta de la interpretación de la determinancia. Los votos particulares del Magistrado Héctor Romero Bolaños en los asuntos relacionados con la violación al modelo de comunicación política, entrega de beneficios directos a la ciudadanía y adquisición indebida de espacios en radio y televisión por parte del Partido Verde Ecologista de México y su impacto en la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, postulan una nueva interpretación de los requisitos de la determinancia. Desde su perspectiva, es suficiente acreditar la determinancia desde la perspectiva cualitativa, y que “la nulidad de una elección por acreditarse la determinancia cualitativa se decreta cuando se han conculcado de manera significativa, uno o más de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, o bien, atendiendo a la finalidad de la norma, la gravedad de la falta y las circunstancias en que se cometió” (Sentencias SDF-JIN-007/2015, SDF-JIN-014/2015, SDF-JIN-018/2015, SDF-JIN-037/2015, SDF-JIN-064/2015 y SDF-JIN-104/2015).

III. Las nulidades en las elecciones de 2018

En los procesos electorales de 2018 se presentaron algunos asuntos relevantes relacionados con la nulidad de los comicios por razones de rebase de tope de gastos de campaña, por violación al principio de certeza y por violencia política en razón de género.

En cuanto al rebase de tope de gastos de campaña, 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, indicó que se debe tomar en cuenta las demás circunstancias relacionadas con el rebase y desarrollo integral del proceso electoral en cuestión. En ese sentido, consideró que, en algunos casos, un rebase menor al 5% puede ser considerado suficientemente grave para anular la elección.

En un aspecto relevante, 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; si 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.

Sobre la nulidad de la elección por violaciones al principio de certeza, en 2018 se presentaron dos casos relevantes, en los que se analizó 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; la 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%. La propuesta de resolución en este caso optaba por declarar la nulidad, al considerar que no se conocía con certeza el resultado electoral, derivado de 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). Sin embargo, el Pleno de la Sala Superior, en votación dividida (4-3) determinó declarar la validez de esta elección (SUP-JRC-204/2018 y acumulado). La Sala argumentó que la violencia ocurrida durante la jornada electoral fue marginal (ocurrió en el 0.78% de las 7,546 casillas instaladas), por lo que no se puede considerar que los hechos de violencia fueron generalizados y determinantes para el resultado de la elección. Tampoco han impedido que la ciudadanía votara: esta fue a elección con más participación ciudadana en la historia de las votaciones para la gubernatura de Puebla, lo que implicó la participación del 67% de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal.

Sobre la violación a la cadena de custodia de las boletas, la Sala determinó que, en efecto, el resguardo fue inadecuado. Sin embargo, consideró que esa irregularidad no es suficiente para determinar la nulidad de la elección. Para la Sala, no existen elementos que permitan concluir que los paquetes resguardados en la bodega fueran alterados. Esto, porque los resultados de los cómputos y del recuento de la totalidad de las casillas realizado por el propio TEPJF coincidieron en cuanto a la persona que obtuvo el triunfo y arrojaron una variación menor en el número de votos recibidos por las dos opciones que encabezaron las preferencias

ciudadanas, de ahí que no hay una variación que haga sospechar que un resguardo indebido implicó la alteración de los votos.

Finalmente, en relación con los casos de violencia política en razón de género, en el proceso de 2018 este tipo de hechos fueron alegados como causal de nulidad de la elección de la alcaldía de Coyoacán. María de Lourdes Rojo e Incháustegui, la candidata por la coalición Juntos Haremos Historia, señaló que diversos actos de violencia de los que fue víctima le impidieron desarrollar la campaña y lograr obtener el apoyo de los votantes.

En la primera instancia, la Sala Regional Ciudad de México (SRCM) declaró la nulidad de la elección de la alcaldía señalando como causal la vulneración a los principios constitucionales de equidad y legalidad por el uso indebido de recursos públicos, mediante la utilización de programas sociales, y por violencia política de género. A juicio de la SRCM (SCM-JRC-194/2018 y acumulado), la difusión de diversas notas periodísticas, reportajes, videos y contenidos en las redes sociales, que denigraban a la candidata a partir de los hechos de su vida privada y de su carrera artística previa, haciéndose valer de los estereotipos de género, generaron “un escenario de violencia política en contra de la candidata, violan directamente los principios fundamentales de igualdad política y representación igualitaria; y, por tanto, resultan en una violación fundamental al derecho de igualdad que impide validar los resultados de la elección como el producto de un proceso auténticamente democrático”. Por ello, consideró que se impidió libre desarrollo de los comicios, y que la violencia política de género en contra de la candidata María Rojo constituyó una violación grave que trasciende en el ánimo del electorado, en detrimento de la candidata, y que ameritaba la declaración de la nulidad electoral.

Sin embargo, al resolver el SUP-REC-1388/2018, la Sala Superior no compartió la valoración realizada por la SRCM y revocó la declaratoria de nulidad de la elección de la alcaldía de Coyoacán. Según la Sala Superior la violencia política de género no afectó el desarrollo ni resultado de los comicios, porque, si bien existieron actos de violencia cometidos en perjuicio de la candidata, esta no fue generalizada ni de la entidad suficiente para invalidar la elección. En la sentencia se señaló también que los hechos de violencia no le habían impedido a la candidata ejercer su derecho a ser votada (por ejemplo, realizar los actos de campaña), y que no se demostró que estos hechos hubiesen tenido impacto en la

decisión del electorado y, con ello, en el resultado de la elección. Asimismo, la Sala Superior indicó que en el caso no se contaba con elementos para acreditar que los actos de violencia fueran atribuibles al candidato ganador, Manuel Negrete Arias, al partido político que lo postuló ni a sus simpatizantes.

Como se advierte, si bien el Tribunal reconoce que los hechos de violencia política en razón de género son violaciones graves a la legalidad de los comicios, se apega a los criterios e interpretaciones realizadas por la justicia electoral a lo largo de su funcionamiento, es decir, a la determinancia. Esta exigencia, de demostrar no solamente que ocurrió violación a los principios constitucionales o a la normativa vigente, sino que esta irregularidad tuvo un impacto tangible –y, de preferencia, medible– en el resultado de las elecciones, resulta en la inestabilidad de los criterios del TEPJF sobre las nulidades, y “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” (Báez y Gilas, 2017).

IV. Conclusiones. ¿Qué sentido tiene anular elecciones?

La primera conclusión que se desprende del análisis aquí desarrollado y de los trabajos previos es que podemos observar una clara evolución de las nulidades desde las causales enfocadas en las irregularidades relativas a la votación y cómputo, hacia las causales relativas a la equidad en la contienda. En ese sentido, ese fenómeno puede ser visto como el paso de una visión procesal de las elecciones al garantismo (Medina Torres, 2007: 146). En la misma tesitura podríamos señalar que la evolución significó incluir en el centro de atención no solamente a la jornada electoral, pero también al desarrollo de todo el proceso electoral.

La otra conclusión se refiere a las posibilidades de acreditación de las violaciones graves que deben tener como consecuencia nulidad de una elección. Como vimos en el análisis, llega a ser complejo reunir pruebas necesarias y suficientes para demostrar las violaciones, especialmente en el caso de las irregularidades financieras. Aunque podemos observar una evolución de los criterios del TEPJF respecto de las pruebas admisibles y su eficacia probatoria, así como respecto de una mayor posibilidad por parte de la misma autoridad

jurisdiccional para allegarse de las pruebas, resulta altamente complicado reunir evidencia necesaria para la nulidad. Muchas de las complicaciones derivan del diseño institucional y legal, por lo que podemos señalar que a las autoridades se les exige cumplimiento puntual de las sanciones previstas por la ley, pero no se les otorga herramientas necesarias para hacerlo.

La tercera conclusión apunta hacia los cuestionamientos acerca de la viabilidad del modelo actual de nulidades electorales. Existen muchas causales de nulidad, relativas prácticamente a todo tipo de actividades que se realizan dentro de un proceso electoral. Sin embargo, en muchos casos se trata de situaciones que no quedan bajo el control directo ni responsabilidad de las autoridades electorales, como el ejercicio de los recursos, acceso a los medios de comunicación masiva o seguridad pública durante la jornada electoral. Al mismo tiempo, las irregularidades relacionadas con ese tipo de situaciones son causales de nulidad, lo que pone a las autoridades jurisdiccionales ante problemas complejos.

Como se puede observar en el desarrollo de este trabajo, los valores protegidos por el sistema de nulidades fueron evolucionando a lo largo del tiempo tanto a través de los criterios jurisdiccionales, como reformas legislativas. La evolución no fue necesariamente lineal, siempre en la dirección de ampliar las causales, sin embargo, el resultado final sí corresponde con una ampliación del catálogo de causales de nulidad. De esta manera queda claro que el sistema mexicano pretende proteger no solamente la votación y el resultado electoral de una afectación o manipulación directa, pero considera también las irregularidades en el desarrollo de todo el proceso electoral y afectación a las condiciones de equidad de la contienda como graves y posibles causales de nulidad. Así, podemos señalar que el sistema de nulidades protege los valores y principios constitucionales de certeza, legalidad, equidad, objetividad, imparcialidad; sin embargo, existe uno que difícilmente llega a ser protegido: el voto de los ciudadanos. Anular una elección en práctica resulta ser un castigo no a los candidatos y partidos políticos infractores, sino a la ciudadanía, cuyo voto no se respeta, y quien tiene que soportar las consecuencias: financiar un nuevo proceso electoral, con todos los costos que implica, incluyendo nuevos subsidios a las campañas. Los partidos y candidatos finalmente obtienen otra oportunidad de realizar campaña y ganar elecciones.

Si consideramos que la tarea principal de las instituciones electorales es proteger el voto ciudadano y asegurar que éste cuente, la nulidad de una elección no parece ser el medio más

idóneo para ello. Si bien es cierto que es necesario que exista la posibilidad de anular la elección en casos extremos de violaciones a las reglas y principios del juego democrático, sería mejor fortalecer otros medios que aseguraran el correcto desarrollo de los procesos electorales y el respeto de la ley por parte de todos los actores. Ello, al observar que la nulidad no parece tener un efecto disuasivo sobre las conductas irregulares: la tendencia de anular comicios a lo largo de los años va en aumento. Tomando en cuenta que no todas las irregularidades logren acreditarse y no todas llegan a justificar nulidad de una elección podemos concluir que las violaciones son cada vez más frecuentes.

Es el momento de analizar desde esa perspectiva al sistema de nulidades y, tal vez, reconsiderar su regulación legal y la interpretación generada a lo largo de los años. Es probable que otros mecanismos, como por ejemplo destitución de los funcionarios electos que llegaron a los cargos en consecuencia de un proceso electoral viciado, podrían resultar más efectivas en disuadir las conductas indeseables y más acorde a los intereses de la ciudadanía.

V. Referencias

Báez Silva, Carlos y Karolina M. Gilas, “Evaluación del sistema de nulidades de elecciones en México, 2000-2007”, en: *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), México: TEPJF, pp. 621-634.

Gilas, Karolina M. y Mikaela J.K. Christiansson, “Sanciones por irregularidades financieras en las elecciones de 2015. ¿Un nuevo esquema de sanciones?”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 11, enero-junio de 2017, pp. 47-73.

González Oropeza, Manuel, Báez Silva, Carlos, “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”, *Revista Andamios*, vol.7, no.13, agosto de 2010.

Medina Torres, Luis Eduardo, “La justicia electoral mexicana y la anulación de los comicios, 1996-2005”, *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, Núm. 1, 2007, pp. 131-169

Orozco Henríquez, J. Jesús, “Las causas de nulidad electoral en América Latina”, en Orozco Henríquez, Jesús (Compilador), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, México: TEPJF, IFE, UNAM, UQR y PNUD, 1999.

Jurisprudencia 13/2000. NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 21 y 22.

Tesis XXXVIII/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 47 y 48.

Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 725 y 726.