

Causa abstracta de nulidad y su aplicación en las elecciones locales

Abstract cause of annulment and its implementation in local elections

Luis Octavio Vado Grajales*

RESUMEN

El trabajo realiza un análisis, desde el plano legal y constitucional, sobre la causa abstracta de nulidad en materia electoral. Desde la teoría jurídica y la teoría de la justicia, se reflexiona por su utilidad en las elecciones locales de las entidades federativas.

PALABRAS CLAVE: causa abstracta de nulidad, elecciones locales, teoría de la justicia.

ABSTRACT

The paper studies, from the legal and constitutional points of view, the abstract cause of annulment in electoral issues. From legal theory and the theory of justice, the study elaborates in its usefulness for local elections in the states.

KEYWORDS: abstract cause of invalidity, local elections, justice theory.

* Profesor en las universidades Autónoma de Querétaro y Contemporánea. El autor agradece a la licenciada con especialidad Rebeca Pérez Martínez la lectura del borrador de este trabajo, así como sus sugerencias.

*...las constituciones no son neutras desde el punto de vista axiológico,
y exigen de parte de sus jueces un ejercicio hermenéutico
tendiente a garantizar, maximizar y expandir sus postulados.*

Gabriel Mora

Introducción

Este trabajo se centra en responder a dos preguntas fundamentales; la primera, si la prohibición de aplicar la causa abstracta de nulidad alcanza a los tribunales electorales locales; la segunda, si aplicada dicha causa por un tribunal local e impugnándose su sentencia ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), éste podría considerar válida su aplicación.

Analizaré los alcances constitucionales de la prohibición de aplicar la citada causa, buscando demostrar que no aplica para la justicia electoral local como respuesta a la primera pregunta, y respecto a la segunda cuestión, tratando de demostrar que el TEPJF podría, sin aplicar la causa abstracta, permitir su aplicación en casos locales y municipales.

Expondré las características de la causa de nulidad abstracta, los alcances de la reforma constitucional y las razones que justifican su permanencia en el ámbito local, refutando a continuación las posibles posturas contrarias. También me ocuparé de las posibles vías que tendría el TEPJF al enfrentarse a su aplicación por los jueces locales en materia electoral.

El tema resulta relevante en varios sentidos. Académicamente plantea una confrontación entre dos visiones del derecho y su forma de interpretarse, unos consideran al derecho como conjunto de reglas que deben ser seguidas por el juez lo más fielmente posible sirviéndose de una interpretación formalista; y otros consideran a los principios como parte del derecho, y al juez como un operador que debe dotarlos de sentido al resolver las controversias.¹

¹ Con mucho tino escribe Luis Gómez Romero (2009, 100-1) al referirse al caso mexicano: Precisamente en virtud de la relevancia política que, en México, han adquirido en tiempos más o menos recientes los jueces (pensemos, por citar solo un par de ejemplos, en los casos de las decisiones judiciales sobre la procedencia del juicio político contra los gobernadores de

En la práctica este tema nos hace reflexionar sobre los alcances de la justicia electoral frente a las prácticas inconstitucionales que se pueden presentar en las elecciones, pues implica la posibilidad de que un partido o candidato sea desleal con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pero al no estar prevista de forma expresa la prohibición de su conducta, y por tanto la anulación de las elecciones, su triunfo sea reconocido.

Por último, este asunto debe ser objeto de consideración por los tribunales electorales, ya que puede ser que sin un estudio adecuado consideren muerta y enterrada la causa abstracta en todos los casos posibles, cercenándose competencias más allá de donde lo hizo el Constituyente permanente.

La causa abstracta de nulidad

La anulación de elecciones o de la votación emitida en casilla es un tema regulado por la legislación local y federal. Además el TEPJF mediante la interpretación constitucional amplió las causas previstas creando la llamada **causa abstracta** en la siguiente jurisprudencia:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).

Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado

los estados, o sobre el principio de representación proporcional como garantía del pluralismo político en la integración de los órganos legislativos) parece pertinente reflexionar de nueva cuenta, desde la teoría jurídica y la teoría de la justicia, sobre las escabrosas relaciones entre la discrecionalidad jurisdiccional, la hermenéutica constitucional y la política en sentido estricto. Para ello, es indispensable pasar por dos preguntas fundamentales de la teoría jurídica que, en su dimensión descriptiva, podrían formularse en los siguientes términos: ¿los sistemas jurídicos son internamente coherentes o incoherentes?, y ¿los jueces aplican de manera neutral normas jurídicas, o son creadores de derecho inspirados en razones políticas y morales?

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

ría de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 29 de diciembre de 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.

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

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004. Partido Acción Nacional. 28 de junio de 2004. Mayoría de cinco votos en el criterio. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo (Tesis S3ELJ 23/2004).

Esta creación pretoriana tiene las siguientes características:

1. No está prevista en la legislación electoral de forma expresa.
2. Surge del reconocimiento de los principios constitucionales electorales.
3. Implica verificar que se ha violado al menos uno de dichos principios en un caso concreto de forma **grave y generalizada**.

Y su consecuencia es la invalidez de la elección en la que se haya presentado.

Esta causal presenta varias aristas: en primer lugar, la amplitud que otorga al juez electoral para determinar el contenido de los principios ante la falta de legislación expresa; en segundo, una serie de complicaciones respecto a la prueba de los hechos violatorios de los principios; y en tercero, una cuestión de naturaleza política, dado el poder que tal

causa brinda al juez electoral. Desde luego, también rompe con el tópico consistente en que **las nulidades deben ser previstas de forma expresa en la ley.**²

Estas características permiten una mayor amplitud en el control judicial electoral a partir de los principios constitucionales, ajustándolos a las nuevas realidades de la “ingeniería electoral” de los partidos, candidatos y gobiernos, permitiendo una actividad dinámica del juzgador.

En la reforma constitucional electoral del año 2007 se propuso, y en apariencia se consiguió, acabar con la causa abstracta. Esto mediante la nueva redacción del párrafo segundo de la fracción II del artículo 99 de la CPEUM, que dice a partir de su modificación:

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

La exposición de motivos de la iniciativa no abunda en el tema. El dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores expresa que, existiendo una discusión sobre los poderes interpretativos del juez electoral, y sin vulnerar sus competencias, era necesario circunscribir su poder a las causales de nulidad previstas en la ley.³ En la Cámara de Diputados se repitió prácticamente la misma razón en el dictamen respectivo.⁴

² Sobre el tema de la causa de nulidad abstracta, véase Bárcena 2008, 25-31; Nieto 2003, 187-91 (con una visión muy favorable a la causa abstracta); Huber 2005, 183-7 (que se manifiesta contrario a la causa de nulidad en estudio); Tron, 677.

³ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral” (CCJE 2008, 48).

⁴ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con Proyecto de Decreto que reforma los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134; y se deroga un párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (CCJE 2008, 167).

A favor de la reforma se ha dicho que abona a la certidumbre del derecho,⁵ a la vez que surgieron dudas sobre si efectivamente el juez electoral realmente se abstendría de declarar una nulidad por no encontrarla legislada.⁶

No es este el espacio para hacer la crítica de la reforma. Pero si es la oportunidad de criticar argumentos, y el de la certeza del derecho parece bastante flaco. Veamos por qué.

Reconstruyamos el argumento de quienes están en contra de la causa abstracta por atentar contra la certeza del Derecho: la certeza es un objetivo del derecho y en concreto de su rama electoral porque permite que se hagan predicciones certeras sobre los actos y abstenciones que provocan la nulidad de una elección, por tanto el texto legislativo debe de ser lo más claro posible y el juez debe tener nulas o limitadas posibilidades de apartarse de dicho texto.

Reconstruido de la forma anterior el argumento, se le pueden formular varias objeciones:

1. No puede identificarse **Derecho** con **texto normativo**.⁷ Las leyes son parte del Derecho, pero no las únicas, y desde luego la jurisprudencia también forma parte del Derecho.
2. Así como el Derecho no se compone sólo de textos normativos, tampoco se compone exclusivamente de normas, sino también de principios, que desde luego requieren una actividad interpretativa dada su generalidad y amplitud.⁸
3. La predictibilidad del derecho, si existe, no puede descansar sólo en el texto normativo, sino también en el comportamiento de los operadores jurídicos, por lo que requeriría un componente psicológico.

⁵ “Delimitar legalmente las facultades de las autoridades jurisdiccionales en temas tan delicados como la nulidad de una elección es una manera de contribuir a la certidumbre que tanto requiere la vida democrática” (Salazar 2009, 120-1).

⁶ “Seminario sobre la Reforma Electoral 2007” (CCJE 2008, 374).

⁷ De hecho no podemos identificar norma y texto normativo. La norma surge del texto aplicado a una realidad concreta relevante jurídicamente, y el sentido del texto es asignado mediante la interpretación (Grau s/f).

⁸ En especial véase el capítulo 2 de Dworkin s/f.

4. Ceñir a los jueces únicamente al texto de la norma es un anacronismo superado por la realidad. No sólo los legisladores crean derecho.⁹
5. Dificilmente un texto normativo será tan claro que no requiera interpretación.

En todo caso, la prohibición se encuentra ya en la Constitución y obliga con claridad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Subsistencia de la causa en el ámbito local

Pero debe recordarse que la limitación sólo opera en el caso de la jurisdicción electoral federal, pues el ya citado artículo 99 constitucional se refiere concretamente al TEPJF, no a la judicatura local.

El artículo 116 de la Constitución mexicana establece una serie de obligaciones para los constituyentes y legisladores locales, en su fracción IV se ocupa de la materia electoral y en concreto su inciso m) obliga a que en la legislación electoral local:

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

Lo anterior es una obligación para el legislador, pero de la misma no se desprende el que el juez electoral local deba ceñirse expresamente a las causas de nulidad previstas en ley. Dicho de forma contundente, no prohíbe al juzgador local la aplicación de la causa abstracta por violación a

⁹ Concebir al legislador como el único creador del derecho es regresar a la noción meramente formal de Estado de Derecho, en el que “El objetivo central de dicho ordenamiento es crear un sistema jurídico unificado y coherente que establezca las relaciones sociales, haciéndolas predecibles y ciertas” (Ruiz 2009, 98).

principios constitucionales electorales, ya sea que se refieran a la Constitución nacional o a la local.

Esto se demuestra claramente si consideramos que la prohibición de la causa abstracta la encontramos en el apartado constitucional que se refiere al TEPJF, mientras que el artículo que se refiere a la justicia electoral local no contiene dicha prohibición. Esto es un criterio topográfico o *sedes materiae*, ya que atiende al lugar de las disposiciones en el cuerpo constitucional (Véase Dehesa 2005, 455-7).

Otro criterio que sostiene lo anterior es la suposición del **legislador racional**, ya que si hubiera querido prohibir la causa abstracta en el orden local como lo hizo con el federal, así lo hubiera hecho.

Puede haber algunas opiniones contrarias. Trataré de refutar las dos que me parecen más importantes:

1. **Si se prohibió a los tribunales federales, por consecuencia también a los locales:** esta afirmación no es sostenible porque asume, equivocadamente, que el ámbito federal es superior al local, lo que es falso ya que la Constitución nacional los establece como espacios no subordinados uno al otro.
2. **Análogicamente debe considerarse prohibida la aplicación de la causa abstracta a los tribunales locales porque se prohibió a los federales:** coherentemente quienes están a favor de la prohibición de la causa abstracta para los tribunales federales, podrán sostener que está prohibida también a los jueces locales. Este es un argumento más sutil que el anterior, ya que podría construirse una integración analógica,¹⁰ a partir de que en ambos casos se trata de tribunales, de elecciones, de decisión judicial, entre otros. Podría expresarse de la forma siguiente:

¹⁰ “La integración de la norma constitucional es un proceso jurídico creativo, destinado a cubrir las ‘lagunas’ o ‘vacíos’ de la Constitución. Es un mecanismo distinto del de interpretación, porque no existe, aquí, norma a interpretar” (Sagüés 2006, 119).

El TEPJF conoce de nulidades en materia electoral, y tiene prohibido aplicar la causa abstracta.

Los tribunales electorales locales también conocen de nulidades. La Constitución guarda silencio sobre si los tribunales locales en materia electoral pueden o no aplicar la causa abstracta (laguna jurídica). Hay semejanzas relevantes entre el caso del TEPJF y los tribunales electorales locales.

Por tanto, los tribunales electorales locales no pueden aplicar la causa abstracta.

Para analizar este razonamiento hay que partir de los elementos que debe tener todo argumento analógico: la existencia de una laguna, las similitudes relevantes entre los casos y la misma razón jurídica (Véase Castillo 2006, 129-41; Weston 2007, 47-53). Deben reunirse los tres elementos para considerar que la analogía es adecuada.

Analizaré el primer punto. Existe una laguna jurídica cuando no se ha regulado un supuesto que resulta relevante para el derecho, y al presentarse un caso debe hacer una integración para poder resolver el asunto. Aquí se considera que existe la laguna porque no se prohibió expresamente la aplicación de la causal en estudio en el ámbito local.

Creo que no es correcta la apreciación anterior. En este caso parece que la determinación de la laguna surge más de una preferencia de quien sostiene el argumento analógico, pues se basa en considerar que **los tribunales no deben tener la facultad de crear causas de nulidad, ya que deben limitarse a las que señala la ley**. Así lo que tenemos es una laguna ideológica (Véase Bobbio 2002, 226-8), que en realidad no es falta de regulación, sino la estima de que la norma existente no es adecuada, y que debe ser mejorada.

De esta manera es un caso en el que primero se llegó a la conclusión —no deben los jueces de crear causas de nulidad— y después se construyó la argumentación que la sostiene.

Para fortalecer la integración analógica, sus defensores deberían dar argumentos en contra del **legislador racional**, razones que demuestren por qué si el Constituyente permanente prohibió de forma expresa la causa abstracta al TEPJF y pudiendo hacerlo no lo hizo para los jueces locales, debe entenderse que tal era su intención.

Si no se sostiene la existencia de una laguna, el análisis de los demás requisitos del argumento analógico es innecesario, en virtud de que deben reunirse todos para considerarlo correcto.

Aplicación de la causa abstracta por el TEPJF en elecciones locales

El supuesto es el siguiente. Un tribunal local aplica la causa abstracta anulando una elección, y el asunto llega ante la Sala Regional correspondiente del TEPJF mediante demanda en que se inconforma el afectado por la aplicación de dicha causa, que considera prohibida para todos los jueces electorales. ¿Qué opciones tendrá el juzgador federal?

Obviando cuestiones procesales que impidieran el conocimiento de fondo del asunto, el TEPJF debería considerar como pregunta fundamental si el juez local puede o no acudir a la causa abstracta. Si estima que no, desde luego deberá proceder a modificar la sentencia impugnada por la razón de ser ilegal.

Si considera que los jueces locales pueden anular con base en la causa abstracta, podrá entonces confirmar la sentencia.

En este segundo caso hay que ser cuidadosos. No se trata de que el TEPJF aplique la nulidad abstracta sino de algo distinto, ya que como revisor último de la legalidad de las sentencias electorales locales lo que está haciendo es **casar la sentencia**, esto es revisar si el juez resolvió dentro de sus facultades. Ni aplica la causa prohibida ni la deja de aplicar, sólo confirma que si pueden usarla los juzgadores locales.

Parece una conclusión contradictoria, en razón de que dicho Tribunal no podría, en un caso de jurisdicción directa, aplicar la causa abstracta.

Pero es que al revisar el caso local, y estimar que el juez de primera instancia tiene la facultad de aplicarla, lo que está haciendo es pronunciarse sobre la competencia del mismo, una situación distinta de cuando conoce de forma directa de un asunto.

Conclusiones

Como expliqué en la introducción, este tema resulta relevante y actual. Espero contribuir con este trabajo a una discusión que estimo de importancia académica y práctica, y en la que desde luego habrá aún mucho por debatir.

Considero probadas las hipótesis originales. Los tribunales electorales locales sí pueden aplicar la causa de nulidad abstracta, y el TEPJF puede confirmar una sentencia que la utilice.

Claro que, para que se presente el caso, lo primero que tendrá que suceder es que existan abogados que se atrevan a esgrimir la causa abstracta, así como un tribunal local que la aplique. Si esto no sucede nos quedaremos simplemente en una reflexión doctrinal.

Prohibir la causa abstracta es un error, y espero haber dado buenas razones para sostenerlo. Implica el contrasentido de sujetar al juzgador electoral federal a la Constitución, pero no a sus principios, y pretende negar su función como auténtico juez de constitucionalidad, basándose en una idea cuestionable sobre la certeza del derecho.

Fuentes consultadas

- Bárcena Zubieta, Arturo. 2008. *La prueba de irregularidades determinantes en el Derecho Electoral. Un estudio desde la teoría de la argumentación*, México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- Bobbio, Norberto. 2002. *Teoría General del Derecho*. 4ª reimp. de la 2ª ed. Colombia: Temis.
- CCJE. 2008. *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral* 1 (mayo).
- Castillo Alva, José Luis, et al. 2006. *Razonamiento judicial. Interpretación, argumentación y motivación de las resoluciones judiciales*. 2ª ed. Perú: ARA Editores.
- Dehesa, Gerardo. 2005. *Introducción a la retórica y la argumentación*. 2ª ed. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Dworkin, Ronald. s/f. *Los derechos en serio*. Trad. María Guastavino. España: Planeta Agostini.
- Gómez Romero, Luis. 2009. ¿Jueces guerrilleros? La interpretación judicial desde la izquierda. En *Estudios sobre interpretación y argumentación jurídicas*, coords. Carlos Báez Silva, David Cienfuegos Salgado y Sergio Arturo Guerrero Olvera, 100-1. México: Laguna.
- Grau, Eros. s/f. *Interpretación y aplicación del derecho*. Madrid: Dykinson.
- Huber Olea y Paul Contró. 2005. *Derecho Contencioso Electoral*. México: Porrúa.
- Mora Restrepo, Gabriel. 2009. *Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces*. Argentina: Marcial Pons.
- Nieto Castillo, Santiago. 2003. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*. México: UNAM.
- Ruiz Valerio, José Fabián. 2009. *¿Democracia o constitución? El debate actual sobre el Estado de Derecho*. México: Fontamara.
- Sagüés, Nestor Pedro. 2006. *La interpretación judicial de la Constitución*. 2ª ed. Argentina: LexisNexis.

- Salazar Ugarte, Pedro. 2009. La Reforma Constitucional. Una apuesta ambiciosa. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tesis: S3ELJ 23/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, 200.
- Tron Petit, Jean Claude. Comentario a los artículos 71 a 78. En *Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral. Comentada*. Miguel Ángel Porrúa/Colegio Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación A.C.
- Weston, Anthony. 2007. *Las claves de la argumentación*. 13ª ed. España: Ariel.