

## **Votos apócrifos en una elección = nulidad.**

Los votos falsos son  
contrarios al principio  
de autenticidad del sufragio

**Cecilia Mora-Donatto**

*La autenticidad que debe caracterizar  
a las elecciones implica que existe  
una estructura legal e institucional  
que conduzca a que el resultado de  
las elecciones coincida con la voluntad  
de los electores. La legislación y  
las instituciones electorales deben  
constituir una garantía del cumplimiento  
de la voluntad de los ciudadanos.*

Comisión Interamericana  
de Derechos Humanos  
Resolución 1/90

Sumario: I. Introducción; II. El voto: derecho-obligación y atributos; III. La nulidad en materia electoral; IV. Entre el voto y la nulidad. La boleta electoral; V. La jornada electoral en Tepetzintla. El motivo de la nulidad; VI. La actuación de la Sala Regional Xalapa y la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; VII. El camino a las elecciones extraordinarias en el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz; VIII. Las elecciones extraordinarias en Tepetzintla. Sus resultados; IX. A manera de conclusión, X. Fuentes consultadas.

## I. Introducción

A lo largo de más de dos décadas, el Estado mexicano ha llevado a cabo diversas reformas en materia electoral y política con una sola finalidad: garantizar la autenticidad de sus elecciones. La importancia de este ideal radica en que la certeza, la legalidad y la autenticidad de las mismas depende de todos los actores que en ellas intervienen, especialmente la autoridad electoral, en su sentido más amplio; es a esta a la que corresponde asumir las medidas idóneas, necesarias y proporcionales con el objetivo de garantizar el derecho al voto libre y secreto de todos los electores y, en consecuencia, la autenticidad y certeza del resultado de la votación.

El proceso electoral desarrollado en el municipio veracruzano de Tepetzintla le da una magnífica oportunidad a los órganos jurisdiccionales, local y regional, de contribuir a la certeza de dichas elecciones; no obstante, su actuación parcial propicia el escenario adecuado para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emita la sentencia SUP-REC-145/2013 y con ello refuerce los conceptos antes señalados que deben imperar en toda jornada electoral.

Tres son los conceptos que, a nuestro juicio, se entrelazan en dichas elecciones veracruzanas, a saber: el voto, la boleta electoral y la nulidad de una elección. Por ello analizaremos estos tres conceptos a la luz de la doctrina y la legislación para después recrear los sucesos electorales que en sede judicial llevaron a la Sala Superior a resolver dicho recurso de reconsideración, un incidente de inejecución de sentencia, un juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-3/2014 y la convocatoria a elecciones extraordinarias en dicho municipio.

Conviene advertir que la resolución de la Sala Superior SUP-REC-145/2013 es una sentencia aleccionadora en la que se puede aprender cómo ciudadanos y autoridades electorales, cada quien en su ámbito de actuación, somos corresponsables de que los resultados electorales se correspondan inequívocamente con la voluntad de los electores y a través de las mismas los órganos del Estado representen fielmente a quienes los han elegido y con ello se contribuya al fortalecimiento del Estado democrático.

## II. El voto: derecho-obligación y atributos

Entre otros presupuestos el Estado democrático, en el marco de los derechos políticos, implica el derecho a la participación política y la existencia de garantías que permitan a los ciudadanos un sufragio libre; se impone entender que las elecciones no deben de ser fraudulentas pues, de lo contrario, no existiría un ejercicio pleno de tales derechos y, en consecuencia, no podría hablarse de elecciones democráticas. Dicho de otra manera: un Estado democrático implica la participación ciudadana en la integración de los órganos representativos y de gobierno mediante votaciones libres y representativas.

Garantizar la eficacia del sufragio —o voto activo— es el núcleo central de las garantías que establecen los sistemas electorales. El derecho al voto es una prerrogativa reconocida en el ámbito nacional e internacional a todos los ciudadanos mexicanos.

### **Reconocimiento del sufragio en documentos internacionales que inciden en la esfera de derechos de los mexicanos**

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 21 señala:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor en nuestro país desde 1976, consagra en su artículo 25:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José, establece:

Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

### **Desarrollo constitucional, legislativo y jurisprudencial. Visión panorámica**

Con relación a nuestro ámbito interno y a nuestra historia constitucional, la consagración del derecho al sufragio es producto de una serie de luchas que lo han llevado a su reconocimiento pleno. En el proceso constituyente de 1857 se reconoció el voto universal e igual, pero solo para los varones. Lo mismo sucedió en el proceso de la Constitución de 1917: el voto se reconoció solo a los ciudadanos mexicanos de 21 años y con un modo honesto de vivir. Tal situación prevaleció durante toda la primera mitad del siglo XX y en 1953 se reformó la Constitución para precisar la igualdad entre ambos géneros y con ello se amplió el número del cuerpo de electores ya que desde entonces las mujeres forman parte del mismo. Otro momento históricamente importante para el voto en nuestro país se vivió en 1970, con la reforma al artículo 34 constitucional se redujo la edad de 21 a 18 años para obtener la ciudadanía a todos los mexicanos.

Afortunadamente, hoy nuestra norma fundamental es contundente al concebir al voto no solo como un derecho, sino como una obligación.

El artículo 35 en su fracción I consagra como derecho de los ciudadanos: “votar en las elecciones populares”. La obligación está recogida, por la vía del artículo 36, fracción III, al precisar como tal, el votar en las elecciones y consultas populares, en los términos que establezca la ley. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar.

Nuestra Constitución no solo reconoce el sufragio como derecho- obligación sino que además, en los artículos 41, 116 y 122, lo adjetiva al establecer determinados atributos y sostener que el voto deberá ser: universal, libre, secreto y directo.

En su momento, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalaba en su artículo 4.1, la doble naturaleza del sufragio al afirmar que: “votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”. Asimismo, reiteraba los atributos esenciales del voto pues lo definía como universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible (artículos 4, párrafo 2, y 325).

La actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales hace eco de su antecesor, al señalar en el artículo 7 lo siguiente:

- 1) Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.
- 2) El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coerción a los electores.
- 3) Es derecho de los ciudadanos ser votado para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta Ley.
- 4) Es derecho y obligación de los ciudadanos, votar en las consultas

populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.

Así pues, los principios del voto son los siguientes:

- 1) Universal. La universalidad del voto debe entenderse en el sentido de que todos los ciudadanos tienen el derecho a elegir y a ser elegidos sin importar su raza, sexo, dialecto, ingreso y propiedad; profesión, estamento o clase; educación, religión o convicción política. Este principio no se contraviene por el hecho de que se exijan algunos requisitos imprescindibles como la nacionalidad, una cierta edad, la residencia, el estar en posesión de las facultades mentales y de los derechos civiles, así como de la plena capacidad jurídica. También se ha de considerar, como condición formal para poder ejercer el derecho al voto, el estar inscrito en los registros electorales.

En consecuencia, a nadie se le puede coartar ni impedir el ir a votar, salvo en los casos de suspensión de derechos políticos y mediante una sentencia firme condenatoria con base en el principio de presunción de inocencia.

La elegibilidad puede estar sometida a otros requisitos, como una edad mayor a la del ciudadano o la incompatibilidad con el ejercicio de otros cargos públicos. Asimismo, el principio del voto universal no se conculca por la exigencia “de hecho” o de derecho de que la candidatura sea respaldada por la pertenencia a un partido político.

- 2) Igual. Una característica importante es la igualdad. Es decir, todos los votos son iguales en cuanto a su valor numérico. Resulta inconstitucional diferenciar la importancia del voto de los electores en función de criterios de ingresos, propiedades, pago de impuestos, educación, religión, raza o posición política.
- 3) Secreto. Este principio surge en contraposición a la idea de emisión pública o abierta del sufragio, en sus vertientes de emitirlo por aclamación o a mano alzada. Corresponde a las autoridades

electorales la garantía jurídica y organizativa de posibilitar la emisión del voto mediante cabinas, boletas oficiales, urnas selladas, etcétera, con la finalidad de que la decisión del ciudadano no pueda ser emitida en el anonimato y que el sentido concreto y específico de su voto no sea del conocimiento de los demás ni se pueda identificar con él, salvo que así lo decida el elector en ejercicio de su libertad.

- 4) Directo. Este es uno de los principios que podríamos calificar como clásicos del sufragio y consiste en que no deben existir intermediarios entre el elector y el elegido. Deben de ser los propios electores los que determinen a los titulares del órgano u órganos a elegir. En suma, todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer su voto por sí mismos y, en consecuencia, no se puede delegar su ejercicio a un tercero para que decida indirectamente por ellos. De aquí también derivan las características de entender al voto como personal e intransferible.
- 5) Libre. El que todos los ciudadanos tengan el derecho a votar conforme a sus convicciones personales, sin coacción, ni condición o cualquier otra influencia externa e ilegal constituyen algunos de los elementos de este principio. No obstante lo anterior, también implica ofrecer al electorado la posibilidad de elegir libremente entre diferentes ofertas políticas. Si así no ocurriera, no estaríamos frente a una elección libre y, por lo tanto, no sería elección, en sentido estricto.

Por su parte y con relación a los principios antes abordados, en su momento el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido jurisprudencia al respecto al declarar:

**ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.-** Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalie-

nable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; 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. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción

Nacional. 29 de diciembre de 2000. Mayoría de cuatro votos en este criterio. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías. Disidentes: Eloy Fuentes Cerdá y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. El magistrado José Fernando Ojesto Martínez Portcayo no intervino, por excusa.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-120/2001. Partido Revolucionario Institucional. 24 de julio de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: José Luis de la Peza Secretario: Felipe de la Mata Pizana. Disidentes: Eloy Fuentes Cerdá y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

La Sala Superior en sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede (TEPJF 2002, 63 Y 64).

Resulta evidente que la democratización de los sistemas políticos llegó de la mano de entender al voto como universal, libre, igual, directo y secreto; dicho recorrido tardó más de un siglo. La mayor parte de las democracias capitalistas reconocieron el sufragio universal después de la Segunda Guerra Mundial, no sin excepciones, pues de manera semejante a nuestro país en Francia, Italia y Bélgica, el voto femenino no fue reconocido sino hasta 1945 y, en Estados Unidos, las diferencias raciales no se abolieron sino hasta bien entrado el siglo pasado.

Una elección para ser considerada democrática debe de ser el producto de los sufragios emitidos por los ciudadanos de manera libre, secreta y auténtica; de tal manera que la vigencia de las libertades políticas es el reflejo de las votaciones emitidas sin presión, intimidación o coacción y no debe de existir ningún tipo de obstáculo para que el ejercicio de tales libertades sea total y pleno.

Desde esta perspectiva, el ejercicio de los derechos políticos, entre ellos el derecho al sufragio, exige una legislación electoral clara y precisa que contenga un sistema sancionador en contra de las violaciones electorales que contribuya a la salvaguarda de tales derechos y, asimismo, un sistema de nulidades que invalide aquellos actos que vulneren los derechos políticos. De ahí la importancia, en un Estado de derecho, del control judicial que implica el sometimiento a la ley de todos los actos de los poderes públicos como garantía de supremacía.

cía constitucional. En el ámbito electoral esa garantía del Estado de derecho se consagra cuando la ley permite que los ciudadanos pueden someter los actos electorales a revisión judicial para que sean justamente los órganos del Poder Judicial los que constaten y declaren esas nulidades y, en consecuencia, anulen los actos contrarios a la legislación electoral.

### III. La nulidad en materia electoral

El principio de nulidad es la garantía de la legalidad electoral. La nulidad electoral es el instrumento legal o constitucional que priva de eficacia a la votación recibida en una casilla o una elección cuando no reúne los elementos mínimos que le dan validez o no se respetan las reglas esenciales de los comicios.

La mayor parte de los ordenamientos contemplan un sistema de nulidades en materia electoral que encuentran su razón en el principio general del derecho de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, y que es reconocido con el aforismo latino *utile per in inutile non vitiatur*.

En el ámbito electoral, como en cualquier otra área del derecho público, no toda violación a una norma legal o, en general, a la legalidad electoral, produce los mismos efectos. Es decir, no toda ilegalidad electoral produce la nulidad de los mismos actos en un proceso electoral. Sería válido afirmar que existen grados en las ilegalidades, en cuanto a sus efectos y consecuencias, por lo que los efectos de las diversas nulidades que resultaran de esas ilegalidades pueden ser diversos.

Las legislaciones electorales, en especial las latinoamericanas, generalmente reconocen cuatro tipos de nulidades, a saber: del voto, de una votación, de una elección y general de las elecciones (Brewer-Carías 1990, 89-137). No es precisamente objeto de este estudio el análisis de las nulidades electorales pero conviene distinguir cada una de estas para comprender con mayor precisión los comentarios que haremos en torno a la sentencia SUP-REC-145/2013.

Se alude a las causas de nulidad del voto cuando es emitido de manera distinta a la prevista en la ley. Para Brewer-Carías, todos los supuestos de nulidad pueden conducir a la ilegitimidad del voto, o bien, a la inexistencia del mismo. En el primer supuesto encontramos los casos en los cuales queda afectada la forma de votar, esto es, falsedad de las boletas de votación que puede darse cuando la boleta está mutilada o no cuenta con el sello o firma de los integrantes de la mesa de casilla. En el segundo caso —y en virtud de la manera en la que se emitió el voto— es imposible deducir cuál es la voluntad del votante, ya sea porque lo dejó en blanco o bien porque la boleta fue marcada más de una vez.

La nulidad del voto solo puede apreciarse en el momento de la votación general, correspondiendo a la mesa de casilla la competencia de declarar esa nulidad. Normalmente, la decisión se adopta con total autonomía, sin apelación o revisión, porque se trata de un juicio de dicho órgano electoral que, en definitiva, forma parte del acto de votación y de escrutinio. En estos casos, la mesa o casilla es soberana en la apreciación de estas nulidades y de establecerlas en el acto de escrutinio. Esta nulidad, en principio, solo repercute en el voto individual de un elector particular, en sí mismo y en principio, no modifica la votación como tal, es decir, no perjudica al conjunto de la manifestación de voluntad política que se muestra en una urna y tampoco afecta la elección que resulte del acto de votación.

El segundo tipo de nulidad es el relativo a la votación recibida en una mesa de casilla; las causas de dicha nulidad las constituyen todas las irregularidades que se presenten:

- 1) En la mesa de casilla.
- 2) En el desarrollo de la votación.
- 3) En el escrutinio o en las actas electorales. De manera genérica se consideran causales de nulidad la ilegal constitución o integración de la mesa de casilla, ya sea por vicios en la elección o designación de sus miembros o por los casos en que la mesa se haya instalado en un lugar distinto al autorizado sin causa justificada.

Las irregularidades a presentarse en el desarrollo de la votación pueden ser de muy diversa índole; desde el registro electoral falso, alterado o apócrifo de la mesa; errores en las boletas con relación a los nombres de los candidatos o los logotipos de los partidos; el impedimento a algún elector de sufragar o permitir votar a quien no aparece en el padrón electoral; la falta de verificación en la identidad de un elector; admitir sufragios múltiples o impedir la labor de los representantes de los partidos políticos.

Diversos actos de violencia, coacción o amenaza pueden encuadrarse en este tipo de anomalías, como pueden ser: obligar a votar a algún elector en contra de su voluntad; forzarlo a abstenerse, ejercer algún tipo de violencia en contra de los miembros de casilla durante la votación cuando esto altere el resultado, violencia, coacción o amenaza en contra de los electores; fraude, cohecho, soborno o intimidación en favor de algún candidato; violencia generalizada que impida la libre y pacífica emisión del voto; violación al secreto del sufragio.

También podemos considerar en este tipo de situaciones contrarias a la normalidad electoral, el hecho de que la votación se realice en lugar, fecha u horario distintos a los señalados por los órganos electorales competentes; la apertura o cierre de la casilla sea tardío o anticipado imposibilitando con ello que los electores sufraguen; cuando la votación se hubiere recibido por personas distintas a las autorizadas o que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado.

Por lo que toca a las irregularidades en el escrutinio o en las actas electorales también hay una enorme diversidad de situaciones que regulan las legislaciones electorales, como la realización del escrutinio en lugar distinto al autorizado, cuando se produzca violencia en contra de los miembros de la casilla en la realización del escrutinio y eso afecte el resultado de la votación. El dolo o error en el cómputo de los votos que beneficien a un candidato o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación; en la votación resulten más votos nulos que válidos. La elaboración o firma de actas por personas no autorizadas, la alteración o falsedad de las mismas así como la

ausencia, destrucción o desaparición de documentación electoral; la falta de firmas de alguno de los miembros de casilla. La entrega tardía, violación o destrucción de los paquetes electorales.

En todos estos casos, como en la mayor parte de las causas de nulidad, lo relevante son sus efectos y, en principio, los casos de la nulidad de la votación recibida en una mesa de casilla electoral solo afecta la votación respectiva y, en consecuencia, no afecta la elección o el proceso electoral. La consecuencia inmediata de la nulidad de una votación radica en la exclusión de los votos de esa mesa de casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección correspondiente. No obstante lo anterior, puede presentarse el supuesto de que la nulidad de una votación de la casilla pueda tener influencia en la elección siempre que este hecho sea determinante para el resultado general y validez de la elección y, por tanto, se requerirá de una nueva votación e incluso una nueva elección.

Es necesario distinguir los casos en que la nulidad de la votación recibida en la casilla acarrea la nulidad de una elección (Orozco 1999, 1183-93) en la que debe convocarse a una nueva, de aquellos casos en los que la nulidad de la votación solo tiene como efecto la exclusión de los votos de esa casilla del cómputo general de los votos emitidos en la respectiva elección, dando lugar a una recomposición del cómputo, acarreando como consecuencia el cambio de candidato o fórmula de candidatos ganadores en cuyo supuesto procede la revocación de la constancia expedida a favor de una fórmula o candidato distinto como consecuencia de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas.

Como señalábamos más arriba, el tercer supuesto de nulidad es la de una elección. Este tipo de nulidad puede darse por tres causas: 1) por la nulidad de votación en diversas casillas; 2) por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y 3) cuando la elección no contó con las garantías necesarias para llevarse a cabo.

El primer caso se refiere al que hemos venido analizando: el supuesto de nulidad de votaciones en los casos en los cuales esta es determinante para la elección de un candidato. Por ejemplo, algunas legislaciones como las de Guatemala y Argentina, establecen la nulidad

de una elección en caso de que se haya declarado la nulidad de votaciones en más de la mitad de las mesas electorales. En Brasil sucede cuando la nulidad de las votaciones en mesas afecta a más de la mitad de los votos. En nuestra legislación, puede resultar aun cuando solo se anule 20% de las casillas o secciones electorales, si ello es determinante para el resultado de la elección.

Tratándose de la inelegibilidad de un candidato que detona en la nulidad de una elección, estamos frente al caso en el que ha resultado electa una persona que no reúne las condiciones para ser electo. Se trata, por tanto, de la ilegitimidad de la elección por razones de inelegibilidad, que se regula en casi todas las legislaciones. En algunos casos, como en nuestra legislación, se establece, en general, que la nulidad de la elección procede cuando un candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del cargo, fuere inelegible o tuviere impedimento para ser elegido; más genéricamente se establece que dicha nulidad procede cuando el candidato no reúna los requisitos de elegibilidad.

El tercer supuesto tiene relación con una elección que no estuvo revestida de las garantías necesarias; esto es, cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción graves que hayan impactado en el resultado de la elección. Nuestra legislación señala que se trate de la comisión en forma generalizada de violaciones sustanciales durante la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y que las mismas sean determinantes para el resultado de la elección.

Brewer-Carías señala que los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados como garantías requeridas, violaciones sustanciales, actos que hubieren viciado la elección, distorsión generalizada de los escrutinios o graves irregularidades que no dan origen a la discrecionalidad, sino que corresponde al órgano jurisdiccional electoral precisar los supuestos previstos en la norma.

En esta escala que hemos planteado la más grave que puede darse es la nulidad general de las elecciones. En este caso, la consecuencia de dicha nulidad es la convocatoria a nuevas elecciones. Por ejemplo, las legislaciones electorales de Panamá y Venezuela señalan como causa de nulidad de la totalidad de la elección su celebración

sin convocatoria previa del órgano competente; la legislación salvadoreña establece esta causal si la realización de las elecciones se lleva a cabo un día distinto al de la convocatoria. También la legislación panameña establece la causal de nulidad cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o estas se hayan realizado sin las garantías debidas.

#### **IV. Entre el voto y la nulidad. La boleta electoral**

Después de haber analizado los conceptos de voto y nulidad queda clara la relevancia de la boleta electoral: el ciudadano escoge mediante este documento el partido político y los candidatos de su elección; la boleta electoral constituye el instrumento a través del cual el votante expresa su preferencia política. Tratándose de un elemento de especial relevancia para la jornada electoral, es necesario conocer cuáles son las medidas de seguridad que se otorgan a la misma con la finalidad de garantizar el correcto ejercicio del derecho al sufragio y que no se vea condicionado o influido.

En un primer acercamiento podemos señalar que la boleta electoral es la cédula generalmente impresa en papel (aunque puede ser electrónica y también reproducida en cartulina, cartón o algún elemento similar) que es aprobada y autorizada por la autoridad electoral en la que los ciudadanos ejercen su derecho al voto. Dicha boleta adquiere la calidad de voto después de haber sido depositada en la urna; es la prueba fehaciente de la existencia de un voto, susceptible de ser contado en el escrutinio de una casilla y de ser sumado a otros que determinan el resultado de una elección. A lo largo de los años, la boleta se ha convertido en un instrumento necesario para la participación democrática de los ciudadanos en las elecciones que integran los órganos del Estado y como el medio idóneo para contabilizar su resultado.

Es necesario precisar que la boleta electoral por sí misma no es el voto, pues de no usarse puede ser inutilizada; es necesario que el ciudadano plasme en la boleta su voluntad y la deposite en la urna

electoral para que pueda calificarse como un voto válido, susceptible de ser contabilizado. Dada su importancia resulta vital para los procesos electorales conocer los componentes que le dan seguridad a la boleta electoral, como la aprobación del diseño, la impresión, el almacenamiento, la transportación y la distribución.

En nuestro país las boletas electorales se mandan a imprimir en los Talleres Gráficos de México y se persigue que sean materialmente infalsificables. Se imprimen en un papel especial de uso exclusivo de la autoridad electoral, con marca de agua y fibras ópticas visibles y ocultas, y utilizando las técnicas de impresión más avanzadas y seguras. De manera adicional, durante la producción del papel y la impresión de boletas se incorporan medidas de seguridad que se entregan en sobre cerrado a la autoridad electoral para que, en caso de ser necesario, las boletas puedan ser identificadas. Además, los partidos políticos designan representantes para vigilar la producción, la impresión, el almacenamiento y la distribución de toda la documentación electoral.

La revisión y control de las boletas electorales es un proceso exhaustivo, que se desarrolla en varias etapas conforme a procedimientos legales y previamente establecidos, y en el que participan notarios públicos, consejeros ciudadanos, representantes de todos los partidos políticos ante los consejos distritales y ante cada casilla, además de los propios ciudadanos seleccionados como funcionarios de casilla en todo el país.

Cada paso en la producción, el resguardo y la distribución de las boletas electorales incluye un conjunto detallado de medidas de seguridad, deja un referente documental y se presenta con la concurrencia de ciudadanos y de todos los partidos políticos. Los procedimientos de verificación contemplados por la autoridad electoral permiten identificar oportunamente los casos en los que se han requerido adecuaciones en la impresión o la distribución de boletas, y deben tomarse las medidas necesarias para subsanarlos.

Un dato por demás importante es que cada una de las boletas que se utilizarán en los distintos procesos electorales deben de ser aprobadas por la autoridad electoral y cada uno tiene características propias.

En el ámbito federal corresponde al Concejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobar el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. Por ejemplo, las boletas para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán: 1) entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación; 2) cargo para el que se postula al candidato o candidatos; 3) emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participan con candidatos propios, o en coalición, en la elección de que se trate; 4) las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. La información que contendrá este talón será la relativa a la entidad federativa, distrito electoral y elección que corresponda. El número de folio será progresivo; 5) apellido paterno, apellido materno y nombre completo del candidato o candidatos; 6) en el caso de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos y la lista regional; 7) en el caso de la elección de senadores por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio para comprender la lista de las dos fórmulas de propietarios y suplentes postuladas por cada partido político y la lista nacional; 8) en el caso de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un solo espacio para cada partido y candidato; 9) las firmas impresas del presidente del Consejo General y del secretario Ejecutivo del Instituto; 10) espacio para candidatos o fórmulas no registradas, y 11) espacio para candidatos independientes.

Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas regionales de los candidatos, propietarios y suplentes, que postulen los partidos políticos; asimismo, las de senadores llevarán impresas la lista nacional de los candidatos propietarios y suplentes de los partidos políticos.

Los emblemas a color de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo con la fecha de su registro. En el caso de que el registro haya sido otorgado a dos o más partidos políticos en la misma fecha, los emblemas de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden descendiente que les corres-

ponda según el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.

Por el tema que abordaremos a continuación, es pertinente señalar cuáles son las características de las boletas electorales para el caso de las elecciones en Veracruz, de conformidad con el artículo 208 del Código Electoral, mismo que señala que para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Consejo General del Instituto Electoral.

Asimismo, su contenido establece que de acuerdo con la elección de que se trate, será para gobernador: 1) entidad, distrito y municipio; 2) cargo para el que se postula al candidato; 3) el distintivo, con el color o combinación de colores y emblema del partido que aparecerán en la boleta en el orden que les corresponda, de acuerdo con la antigüedad de su registro; 4) las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. La información que contendrá ese talón será la relativa a la entidad, el distrito, el municipio y la elección que corresponda. El número de folio será progresivo; 5) nombres y apellidos del candidato; 7) un solo recuadro para cada candidato postulado; 8) un espacio para asentar los nombres de los candidatos no registrados; y 9) las firmas impresas del presidente y secretario del Consejo General del Instituto.

Para la elección de diputados de mayoría relativa y representación proporcional, se atenderá lo dispuesto por la fracción anterior, debiendo la boleta electoral contener un solo recuadro por cada partido para comprender la fórmula de candidatos y la lista correspondiente.

Para la elección de integrantes de ayuntamientos, se cumplirá lo dispuesto en los incisos 2), 7) y 8) debiendo además las boletas contener: a) entidad y municipio; b) nombres y apellidos de los candidatos a presidente municipal y síndico, propietarios y suplentes, que integren la fórmula respectiva; c) un solo recuadro para cada fórmula de candidatos a presidente municipal y síndico, propietarios y suplentes; y d) los distintivos con el color o combinación de colores que tengan registrados los partidos políticos que aparecerán en la boleta en el orden que les corresponda, de acuerdo con la antigüedad de su registro.

En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño

y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinan en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.

En cumplimiento de tales disposiciones y para el proceso electoral veracruzano del 7 de julio de 2013, el Instituto Electoral en su sesión del 8 de febrero del mismo año acordó:

**PRIMERO.** Se aprueban los diseños del material electoral que se utilizará el día de la jornada electoral con la descripción, especificaciones y cantidades señaladas [...]

**SEGUNDO.** Se instruye al secretario ejecutivo para que, con base en el presente acuerdo, lleve a cabo los trámites administrativos para la adquisición de los materiales electorales, en los términos de la ley correspondiente.

Asimismo, en su sesión del día 20 de abril del mismo año emitió el siguiente acuerdo:

**PRIMERO.** Se aprueban los formatos de boletas electorales para las elecciones de diputados locales y ediles de los ayuntamientos; así como los formatos de actas que habrán de utilizarse durante y después de la jornada electoral del próximo 7 de julio de 2013.

**SEGUNDO.** La impresión del número de boletas y actas electorales se sujetará estrictamente a la lista nominal y al número de casillas que arroje el corte que realice el Registro Federal de Electores en fecha que determine la misma, considerando en el caso de la impresión del número de boletas, lo que establece el artículo 218 fracción I del Código número 568 Electoral para el Estado.

Como puede observarse, los preparativos para la jornada electoral del estado de Veracruz se fueron sucediendo con normalidad y la documentación y paquetería estuvieron a tiempo para dichas elecciones, por ello resultó extraño el desenlace que tuvo la contienda electoral en dicho municipio veracruzano que se concretó en la nulidad de la elección.

## V. La jornada electoral en Tepetzintla. El motivo de la nulidad

Era preciso, a nuestro juicio, abordar previamente, como lo hemos hecho, los tres conceptos que se entrelazan en el caso Tepetzintla, como son: el voto, la boleta electoral y la nulidad. Una incorrecta interconexión entre el voto y la boleta electoral llevaron, como tendremos ocasión de ver, a una inevitable nulidad en la elección.

La jornada electoral veracruzana del 7 de julio de 2013, que tuvo como objeto renovar a los integrantes del Congreso de Veracruz y a los 212 ayuntamientos de la entidad, transcurrió sin ninguna distorsión considerable que hiciera suponer lo que sucedería en el mencionado municipio. Dos días después, el Consejo Municipal del Instituto Electoral Veracruzano, con sede en el municipio de Tepetzintla, realizó el cómputo municipal en el que resultó ganadora la fórmula de candidatos registrada por la coalición “Veracruz para adelante”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, por lo que el citado Consejo Municipal declaró la validez de la elección y les entregó la constancia de mayoría. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 1

Partido	Número de votos
Partido Acción Nacional	203
Coalición “Veracruz para adelante”	3,968
Partido de la Revolución Democrática	15
Partido del Trabajo	63
Movimiento Ciudadano	3,094
Candidatos no registrados	0
Votos nulos	0

Fuente: Elaboración de la autora.

Frente a los anteriores resultados, el 13 de julio de ese mismo año, el partido político Movimiento Ciudadano interpuso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz un recurso de inconformidad con el objetivo de controvertir los resultados del cómputo municipal. Al respecto, dicho Tribunal, por acuerdo del 25 de agosto, ordenó el recuento parcial de cuatro casillas, de las 19 que integran el Consejo Municipal Electoral número 166, de Tepetzintla, Veracruz, al tener por acreditadas las inconsistencias invocadas por el partido inconforme, en los rubros fundamentales de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas 3764, 3766, 3767 y 3770 Básicas, relativas a la elección de ayuntamiento, en el citado municipio. Como resultado de dicho recuento, fueron reservados 232 votos para ser calificados por el pleno de este Tribunal Electoral, de los cuales, 231 (doscientos treinta y uno) correspondían a la casilla 3766 B, ya que a consideración de los representantes autorizados por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, el material y color de las boletas, no coincidía con el aprobado por el Instituto Electoral Veracruzano, además de que estas contenían el logotipo de la coalición “Veracruz para adelante” que, a decir de los representantes, no concordaba con las boletas aprobadas por el Instituto Electoral Veracruzano; mientras que en la casilla 3770 B, se reservó un voto, ya que tenía dos marcas de crayón sobre logotipos de diferentes partidos políticos que no se encontraban coaligados.

Con relación al tema de las evidencias de que diversas boletas no se correspondían con las boletas autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano se llevó a cabo la reapertura de tres de los paquetes citados con el propósito de precisar con claridad el número de boletas que, a decir de los representantes de los partidos políticos, no eran coincidentes con las aprobadas y entregadas por el Instituto Electoral Veracruzano a los Consejos Distritales y Municipales; de lo que se obtuvieron las cantidades siguientes:

Cuadro 2

Casilla	Número de boletas diferentes a las autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano
3764 B	107
3767 B	6
3770 B	96

Fuente: Elaboración de la autora.

Con base en lo anterior, el Tribunal Electoral Local reconoce que la imagen de una de las boletas extraídas no coincide con las autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano, motivo por el cual dichos votos deben ser declarados nulos de conformidad con la fracción IV, del numeral 226, de la ley electoral local.

Dicho precepto señala que para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Consejo General del Instituto y la fracción IV precisa:

En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinan en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.

Con base en lo anterior, el Tribunal Electoral consideró que poseía elementos suficientes para determinar la falsedad de 441 boletas y, en consecuencia, considerar nulos dichos votos.

Por lo anterior, el Tribunal ordenó que tanto de las variaciones positivas como las negativas que se obtuvieron del cómputo de cada una de las casillas objeto de recuento y de la reapertura de paquetes electorales, se restara o se sumara, según corresponda, al cómputo originalmente realizado por el Concejo Municipal de Tepetzintla para la obtención del nuevo cómputo, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 3

Partido	Número de votos
Partido Acción Nacional	202
Coalición "Veracruz para adelante"	3,530
Partido de la Revolución Democrática	15
Partido del Trabajo	63
Movimiento Ciudadano	3,094
Candidatos no registrados	1
Votos nulos	887

Fuente: Elaboración de la autora.

Los anteriores resultados y la categoría de parcialmente fundados que otorgó el Tribunal Electoral a diversos agravios que hizo valer el partido Movimiento Ciudadano, lo llevaron a promover, el 24 de septiembre de 2013, ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Xalapa, Veracruz, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con la finalidad de controvertir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral veracruzano. Dicha Sala Regional resuelve, a grandes rasgos, lo siguiente: 1) desecha de plano el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano; 2) declara la nulidad de la votación recibida en la casilla 3767 B, correspondiente a la elección municipal de Tepetzintla, Veracruz; 3) modifica la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Veracruz y el cómputo municipal decretado por el mismo. A pesar de lo anterior, confirma la declaración de validez de la elección del municipio de Tepetzintla, Veracruz así como el otorgamiento de las constancias de mayoría expedidas a favor de la coalición "Veracruz para adelante".

Pese a la anterior resolución, la inconformidad del partido Movimiento Ciudadano persistía y tal situación lo llevó nuevamente a presentar el recurso de reconsideración ante la dicha Sala, mismo que fue remitido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 4 de noviembre de 2014.

## **VI. La actuación de la Sala Regional Xalapa y la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

En su recurso de reconsideración, el partido político Movimiento Ciudadano señaló que la determinación del Tribunal Electoral de Veracruz de no ordenar la apertura de todos los paquetes electorales, a pesar de haberse acreditado la existencia de votos emitidos en boletas no autorizadas por la autoridad administrativa electoral, resultado de la interpretación del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral local, restringe el alcance de los principios constitucionales de certeza y autenticidad del sufragio, ya que la única forma de dotar de certeza a la elección desarrollada en Tepetzintla era ordenar el recuento de votos en todas las casillas del municipio y, en su caso, haber declarado la nulidad de dicha elección.

La Sala Superior después de considerar la procedencia del recurso de reconsideración y de valorar la existencia de irregularidades graves que pudieron afectar los principios constitucionales y convencionales rectores del proceso electoral, admitió el recurso y fijó la litis de la siguiente manera:

El asunto central es determinar si la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa al convalidar la interpretación realizada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz respecto del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral local, a la luz del principio constitucional de certeza, supone una interpretación directa del alcance del principio de certeza contemplado en la Constitución, y si tal ejercicio hermenéutico implica una limitación indebida del ámbito material de vigencia de dicho principio en relación con los derechos políticos de sufragio activo y pasivo, así como al deber de garantizar elecciones libres y auténticas mediante la expresión del voto universal y secreto, donde se garantice la libertad de expresión de los electores, en términos de los artículos 35 de la Constitución General de la República así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Desde esta perspectiva, la Sala Superior fue analizando los hechos acreditados y controvertidos durante la jornada electoral del 7 de julio de 2013 en el municipio de Tepetzintla, Veracruz que analizaremos a continuación.

La posición del partido Movimiento Ciudadano frente a la jurisdicción local fue denunciar que el recuento parcial de los cuatro centros de votación del que se desprendió la existencia de más de 400 votos emitidos en boletas distintas de las autorizadas por la autoridad electoral debió haber llevado al Tribunal Electoral local a declarar el recuento en el resto de las casillas solicitadas o instaladas para la elección; a su juicio, la existencia de boletas apócrifas debió haber desencadenado la apertura de todos los paquetes electorales en virtud de que se acreditaba una irregularidad grave que vulneraba los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica y debió haber declarado la nulidad de la elección.

Con base en los hechos anteriores en su demanda de juicio constitucional electoral sustanciado por la Sala Regional Xalapa, el representante del partido Movimiento Ciudadano vinculó sus pretensiones directamente con la interpretación del principio constitucional de certeza que llevaría, a su juicio, a una nulidad en la elección, el partido lo manifestó de la siguiente manera:

- 1) Ante el hecho acreditado de la existencia de boletas no autorizadas por la autoridad electoral, en aras de salvaguardar el principio de certeza, se debe interpretar de manera sistemática la normativa electoral para concluir que procede la apertura y recuento de la votación de todas las casillas de la elección del Ayuntamiento de Tepetzintla. Lo anterior, con la finalidad de que los votos efectuados en boleta apócrifa se anulen y, con base en el principio de la preservación de los actos válidamente celebrados, se modifiquen los resultados.
- 2) La determinación del Tribunal Electoral Local relativa a que las irregularidades acreditadas sí vulneraron el principio de certeza, debió tener como consecuencia la declaración de la nulidad de la elección.

En el análisis que sobre el particular desarrolló la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su sentencia SUP-REC-145/2013 queda claro que las consideraciones de la Sala Regional Xalapa fueron las siguientes:

- 1) Determinó que los planteamientos formulados por el partido Movimiento Ciudadano estaban encaminados a demostrar que el Tribunal local debió anular la elección o, en su caso, tomar en cuenta ciertas irregularidades que podrían revertir el resultado de la misma, al quedar demostrada la presencia en las urnas de boletas no autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano, dado que la existencia de boletas apócrifas trasgredió los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.
- 2) Ante tal circunstancia, la función electoral en los resultados no es fidedigna, confiable y verificable; no existe certeza respecto a que en los paquetes electorales que no fueron recontados las boletas sean las autorizadas por el Instituto, y el cómputo realizado en sede jurisdiccional es incierto, pues no existió un criterio homogéneo para descalificar y posteriormente descontar los votos válidos y los votos falsos (nulos), que permitan arribar a datos irrefutables que le concedan a la elección el carácter de auténtica.

En consecuencia, los argumentos de la Sala Regional para declarar infundados los agravios del partido Movimiento Ciudadano fueron, sintéticamente, los siguientes:

- 1) El artículo 99, cuarto párrafo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General prevé que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solo podrán declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley.
- 2) El artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución Federal, impone a los tribunales electorales el deber jurídico de no declarar la nulidad de una elección, a menos que sea por las causas expresamente previstas en la ley, de modo que si un determinado hecho no se subsume en la hipótesis establecida como causal de nulidad

o, en términos generales, como un acto contrario a la normativa jurídica, la elección respectiva, no puede ser privada de sus efectos jurídicos.

- 3) Los artículos 313, 314 y 315 del Código Electoral del Estado de Veracruz establecen que el Tribunal Electoral de Veracruz podrá declarar la nulidad de la elección de gobernador, diputados o de un ayuntamiento, cuando se hayan cometido, en forma generalizada, violaciones sustanciales durante la jornada electoral, que las causas invocadas estén expresamente señaladas en el Código, hayan sido plenamente acreditadas, y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección.

Con base en los anteriores preceptos, a la Sala Regional le queda claro que la nulidad de una elección solamente se actualiza cuando, entre otros aspectos, las inconsistencias acreditadas resulten graves y determinantes en el procedimiento electoral, puesto que la acreditación del hecho o conducta, no implica la existencia de la infracción para decretar la nulidad, pues la autoridad debe analizar y concluir si esos hechos o actos se subsumen o no en la hipótesis normativa que prevé la infracción administrativa.

En otro sentido, la Sala Regional argumentó que en el caso de la elección de Tepetzintla la irregularidad consistente en la aparición de boletas falsas condujo a la apertura de cuatro paquetes electorales en la sede jurisdiccional local; de esta manera, 400 votos fueron considerados nulos con fundamento en el artículo 226 fracción IV del Código local de la materia. Esto es, el Tribunal otorgó a ese hecho una consecuencia jurídica que derivó en la nulidad de los votos.

Un dato que no puede pasar desapercibido para este comentario, es el hecho de que la Sala Regional señaló claramente que la aparición de las boletas no autorizadas en cuatro casillas no permite el establecimiento de una “presunción” respecto del resto de las casillas instaladas en el municipio, como lo señala el partido político Movimiento Ciudadano. Así lo anota la Sala Regional:

No es posible establecer una presunción en relación con las casillas que fueron objeto de recuento, que permita afirmar que en las 19 casillas instaladas en el municipio existieron boletas no autorizadas por la autoridad administrativa electoral, porque ello implicaría que los mecanismos de blindaje establecidos por la ley, para que cada acto efectuado durante la jornada electoral esté dotado de certeza, hayan sido vulnerados.

Para la Sala Regional no existieron elementos que permitieran concluir que las medidas de seguridad y certeza existentes en cada una de las casillas analizadas, hubieran sido violadas. En suma, dicha Sala concluyó que:

la actuación del Tribunal responsable, ante los hechos irregulares detectados, es correcta, ya que con ello fue posible depurar las inconsistencias y tener certeza de los resultados obtenidos en dichas casillas.

Frente a los anteriores argumentos esgrimidos por la Sala Regional Xalapa, en su sentencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró fundado el agravio señalado por el partido político Movimiento Ciudadano pues considera que la Sala Regional:

- 1) Se pronunció respecto del contenido normativo del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral de Veracruz, convalidando la interpretación que hizo el Tribunal Electoral Local al resolver el medio de impugnación planteado en contra de los resultados de la elección del municipio de Tepetzintla, en el sentido de que un voto será nulo cuando se emita en una boleta electoral no autorizada por la autoridad electoral, consideraciones que sirvieron de base para fundar la resolución de la Sala Regional Xalapa.
- 2) Tal ejercicio hermenéutico supone una interpretación directa del alcance de un principio constitucional que incide en la vigencia del sufragio efectivo y la autenticidad de la elección, al implicar no solo la dimensión individual del derecho al voto respecto de las condi-

ciones libres y secretas de su ejercicio, sino también la dimensión social del derecho al sufragio respecto a la autenticidad, legalidad y certeza de los resultados de la elección.

En consecuencia, a juicio de la Sala Superior, la interpretación de la Sala Regional no se limita a un pronunciamiento de mera legalidad, sino que incide directamente en el alcance del principio de certeza desde la perspectiva constitucional y convencional, al ser una interpretación directa de un principio constitucional.

Por lo anterior, la interpretación dada al multicitado artículo 226 fracción IV del Código local de la materia en el sentido de que: un voto será declarado nulo cuando se emita en boleta no autorizada por la autoridad electoral a partir de la cual el Tribunal veracruzano declaró nulos los votos del recuento de cuatro casillas y que fue convalidada por la Sala Regional resultó limitativa. Lo anterior encuentra su sentido en el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b) de nuestra norma fundamental que establece que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que las elecciones se realicen a través del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de que la certeza es uno de los principios rectores de la función electoral.

Para reforzar el anterior posicionamiento, el magistrado ponente pasa revista a los principios de certeza entendiendo que este implica el conocimiento de las cosas en su real naturaleza y dimensión exacta y en el ámbito electoral implica que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz; para ello, es necesario que el sufragio sea auténtico y libre. La libertad de sufragio se traduce en un voto libre, carente de violencia, amenaza y coacción; significa la manifestación de una decisión libre, ausente de coacción o manipulación indebida que se convierte en la posibilidad del elector de votar por la opción de su preferencia. Asimismo, aclara que el principio de autenticidad de una elección implica una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección.

Asimismo, la Sala Superior le otorga un peso específico a la boleta electoral al considerar que una de las formas para garantizar la autenticidad y la libertad del sufragio, generadora de certeza en el proceso electoral, es que las boletas electorales, a través de las cuales el ciudadano emite su voto, cumplan con los requisitos establecidos en la ley, y se encuentren autorizadas por la autoridad electoral competente, pues de esta forma es que la autoridad electoral asegura que el voto se produzca bajo los principios constitucionales de certeza y autenticidad del sufragio.

Como no puede ser de otra manera, a juicio de la Sala Superior, no son baladí los requisitos legales previstos para el contenido de la boleta, ni la autorización de las mismas por la autoridad electoral pues eso garantiza el cumplimiento de los principios de legalidad y certeza y, por tanto, la emisión de un voto en condiciones distintas —como puede ser una boleta electoral falsa— no solo atenta contra la certeza de la elección sino que también afecta la autenticidad y libertad del sufragio.

Desde esta perspectiva, lo sucedido en Tepetzintla resulta una irregularidad grave y determinante para el resultado de la elección, máxime cuando existen evidencias de que se falsificaron boletas electorales. Reproducir el modelo de boleta validado por la autoridad electoral, con el fin de utilizarlo durante dichos comicios con la finalidad de obtener votos a favor de alguno de los partidos políticos contendientes refleja no solo el actuar doloso de quien simuló o reprodujo el modelo de boleta electoral, sino también la posible falta de correspondencia entre la voluntad de quienes utilizaron esas boletas para sufragar y los resultados de la elección.

A la luz de los principios de certeza y autenticidad, la propia Sala Superior señala que:

La existencia de boletas falsas o apócrifas en una elección implica por su gravedad no sólo la posible actualización de un delito, en términos de los artículos 352, fracción X, y 355, fracción III, del Código Penal del Estado de Veracruz, sino también la afectación de los principios de autenticidad y certeza del sentido de la votación y de sus resultados,

tanto desde la perspectiva de la dimensión individual del derecho a votar y ser votado, como desde la dimensión social que supone la certeza en los resultados electorales, y con ello, la nulidad de la elección.

En este orden de ideas, la Sala Superior —siguiendo al Tribunal Constitucional español— entiende que la existencia de boletas electorales falsas vulnera el principio de inalterabilidad de la papeleta y el conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas, generando con ello incertidumbre desde la dimensión social del derecho al sufragio en tanto que imposibilita conocer con certeza el sentido último del electorado y la autenticidad del resultado de la elección. Así pues, la Sala Superior considera que la existencia de boletas falsas constituye una irregularidad grave que de oficio debe ser considerada por las autoridades electorales en su calidad de garantes de la regularidad constitucional y convencional con la finalidad de tomar las medidas necesarias para confirmar el alcance de la irregularidad y determinar con ello su gravedad y carácter determinante.

En el caso concreto no es suficiente un recuento marginal, pues la presencia de boletas falsas exige que se analicen todos los elementos relevantes de los hechos acreditados, esto es, si las boletas falsas pudieron: 1) beneficiar a una sola fuerza electoral; 2) si se trata de hechos aislados o recurrentes en dos o más centros de votación; 3) si en el conjunto de la votación la anulación de votos, por la causa de las boletas falsas, modifica, por sí mismo o conjuntamente con otras causas, el resultado de la votación, de forma tal que no sea posible conocer el sentido último de la voluntad del electorado, esto es, la autenticidad de la elección.

Verificar lo anterior debe llevar a las autoridades electorales a tomar las medidas idóneas, necesarias y proporcionales a fin de garantizar el derecho al voto libre y secreto de los electores, así como la autenticidad y la certeza del resultado de la votación.

La Sala Superior refuerza su argumentación en la sentencia SUP-REC-145/2013, que comentamos, recurriendo a criterios de la Corte Interamericana y de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. A juicio de la primera, el deber de protección y garantía

previsto en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica adoptar las medidas necesarias y efectivas para garantizar los derechos humanos, entre ellos, los de naturaleza político-electoral. En ese sentido, la Corte Interamericana ha sostenido que para dar eficacia y permitir el ejercicio tanto de los derechos políticos como del derecho a la protección judicial, no bastan las normas que los contienen, sino que también es necesario que sean las instituciones y las autoridades electorales las que contribuyan para garantizar su eficacia.

A mayor abundamiento, la Sala Superior precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya subrayado en reiteradas ocasiones la obligación de las autoridades jurisdiccionales de ejercer de oficio o a petición de parte, un control de convencionalidad en materia de derechos humanos, mismo que debe asumirse con puntualidad, responsabilidad y eficacia, sin evadirlo, pues de hacerlo se soslayaría la obligación de velar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la obligación de los jueces de realizar de oficio un control de convencionalidad a efecto de velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales y la interpretación que los tribunales internacionales han hecho de ellos.

Con base en estos y otros argumentos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación empieza a colegir lo siguiente:

- 1) La existencia de boletas electorales que no cumplían con los requisitos exigidos por la ley, ni habían sido autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano, en un número significativo y en varios centros de votación, es claro que vulneran la autenticidad y libertad del voto y se desvirtúa la certeza de la elección.
- 2) El hecho de que en cuatro casillas se encontraran 400 boletas electorales falsas —esto es, diferentes a las impresas por la autoridad electoral— en su mayoría a favor de una misma alternativa política, no

puede ser considerada como un hecho irrelevante; por el contrario, por sí mismo constituye un “hecho ilícito de carácter grave” que “trastoca seriamente la autenticidad y libertad del sufragio, así como la certeza de la elección”.

- 3) Lo anterior debió haber llevado a los órganos jurisdiccionales electorales no sólo a considerar “la posible afectación del voto en lo individual, sino también el efecto que ello conlleva en la votación recibida en la casilla, así como los resultados de la elección”.

Con relación a la presunción que hizo valer Movimiento Ciudadano la Sala Superior señaló:

- 1) La presunción hecha valer por el partido Movimiento Ciudadano —respecto a la existencia de boletas falsas en el resto de las 15 casillas que se instalaron en el municipio y no fueron materia de recuento— es válida para considerar que existen elementos suficientes que advierten una irregularidad grave y sustancial en la emisión de los votos que pueda traducirse en la vulneración a la autenticidad y libertad del sufragio y pone en duda la certeza y los resultados de la elección.
- 2) La prueba presuncional hecha valer resultaba también pertinente ya que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contempla en el artículo 14, párrafo 1, inciso b), como medios de prueba que podrán ser ofrecidas y admitidas para la resolución de los medios de impugnación, las presuncionales legales y humanas, por lo que resulta claro a juicio de la Sala que:

Para desvirtuar una presunción basada en hechos probados no basta la mera referencia a disposiciones legales a fin de justificar una presunción contraria, puesto que los principios de libertad y autenticidad del sufragio obligan a garantizar el mayor grado posible de certidumbre en los resultados de la votación. Cuando la autenticidad de las elecciones está en juego, solo es válido desvirtuar una presunción, cuando se desacreditan plenamente los hechos en que se basa la

presunción sobre la posible existencia de irregularidades graves es que resulta válido desvirtuarlas.

- 3) La autoridad electoral debió estudiar las irregularidades de la elección y darle un “efecto útil” al acto del recuento, pues se trataba de un hecho grave que afectaba directamente al bien jurídico tutelado por la norma que es la autenticidad y la libertad del sufragio, así como la certeza de la elección. No obstante, cuando la irregularidad es de tal gravedad que hace que el recuento no sea suficiente para garantizar tales principios, entonces

solo a través de la nulidad de los resultados electorales y la celebración de un nuevo proceso comicial se podrán garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas y la certeza de sus resultados. (SUP-REC-145/2013).

A juicio de la Sala Superior en las elecciones del municipio de Tepetzintla, la existencia de boletas electorales falsas está plenamente acreditada, situación que en su momento fue reconocida por las autoridades electorales veracruzanas, “hecho que en sí mismo es grave” e incontrovertible pero, adicionalmente, las autoridades jurisdiccionales debieron tomar en cuenta que las 440 boletas apócrifas:

Representan el 25.21% del total de sufragios recibidos en esas cuatro casillas que se abrieron en sede jurisdiccional local (1,745 votos) esto es, poco más de una cuarta parte de la votación recibida en cuatro casillas se emitió en boletas apócrifas. De esa boletas falsas, el 99.54% favorecían a la coalición triunfadora en los comicios.

Por lo anterior, para la Sala Superior de manera unánime, fue procedente declarar, el 4 de diciembre de 2013, la nulidad de la elección de integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, por violación a los principios constitucionales de certeza y autenticidad del voto y tener por fundado el agravio formulado por el partido Movimiento Ciudadano consistente en la incorrecta interpretación del contenido y

alcance del multicitado 226, fracción IV del Código Electoral local. En consecuencia lo conducente es:

- 1) Revocar la sentencia impugnada emitida por la Sala Regional Xalapa.
- 2) Declarar la nulidad de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz.
- 3) Convocar a elecciones extraordinarias en términos de la legislación aplicable.
- 4) Revocar las constancias de mayoría emitidas a favor de los candidatos integrantes de la planilla postulada por la coalición “Veracruz para adelante”, en dicha elección.

## **VII. El camino a las elecciones extraordinarias en el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz**

### **El incidente de inejecución de la Sentencia SUP-REC-145/2013**

Una vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró la nulidad de la elección y revocó las constancias de mayoría emitidas erróneamente a favor de la coalición “Veracruz para adelante”, el H. Congreso del Estado de Veracruz, en cumplimiento de la sentencia SUP-REC-145/2013, inició los trámites tendentes a la realización de las elecciones extraordinarias y, en consecuencia, aprobó, el 19 de diciembre de 2013, y publicó, el 26 de diciembre del mismo año, en la *Gaceta Oficial del Estado*, el decreto número 13 que, a la letra señalaba, lo siguiente:

Decreto por el que se expide convocatoria a elección extraordinaria de Ayuntamiento en el municipio de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave.

Artículo primero.- La LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cumplimiento a la resolución emitida el 4 de diciembre de 2013 por la

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente número SUP-REC-145/2013, que declaró la nulidad de la elección de integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, celebrada el 7 de julio de este año, y que como consecuencia de ello deberá convocarse a elecciones extraordinarias en términos de la legislación aplicable, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 19 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, convoca a los ciudadanos del Municipio de Tepetzintla, y a las organizaciones políticas con registro o acreditación legal ante el Instituto Electoral Veracruzano, que tuvieron derecho a participar en el proceso electoral ordinario de 2013, a participar en la elección extraordinaria de los miembros del Ayuntamiento de dicho Municipio.

Artículo segundo.- El proceso electoral extraordinario iniciará el día 7 de marzo de 2014, con la declaración formal que realice el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, y concluirá en la fecha en que los resultados de la elección hayan adquirido definitividad.

Artículo tercero.- La elección a que se convoca en términos del artículo primero de este decreto se realizará el día primero del mes de junio del año 2014, conforme a las disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Artículo cuarto.- El periodo constitucional del Ayuntamiento que resulte elegido iniciará el día 1 del mes de julio del año 2014 y concluirá el 31 de diciembre de 2017.

Artículo quinto.- Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19 del Código Electoral para el Estado, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano ajustará los plazos fijados en dicho ordenamiento a las distintas etapas del proceso electoral, mediante acuerdo que deberá publicarse en la *Gaceta Oficial del Estado*, para que surta efectos legales.

#### TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la *Gaceta Oficial del Estado*, órgano del Gobierno del Estado.

Segundo. El Congreso del Estado nombrará, a más tardar el 31 de

diciembre de 2013, a los ciudadanos que integrarán el Concejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, que fungirá a partir del día 1 del mes de enero del año 2014 y hasta el 30 de junio del mismo año.

Tercero.- Comuníquese esta Resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Instituto Electoral Veracruzano, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

A partir de dicho decreto se fijaron las fechas del inicio del proceso electoral extraordinario y la realización de la jornada electoral, así como las fechas en las que durarían en su cargo las autoridades municipales electas en la jornada electoral extraordinaria.

Con fundamento en el artículo segundo transitorio del decreto número 13 el 26 de diciembre de 2013, el Congreso aprobó el decreto número 234, que se publicó en la *Gaceta Oficial del Estado* del 31 de diciembre de ese año, mediante el cual estableció lo siguiente:

Primero. Se nombra a los ciudadanos Jesús Zenil Méndez como presidente; Odilia Cruz de la Cruz como vocal primero; y Macrino Solís Francisco como vocal segundo, propietarios, así como a los ciudadanos Vicente Reyes Cruz, Olga Rubio Osorio y Sofío Reyes Manuel como sus suplentes respectivos, del Concejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave.

Segundo. El Concejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, previa protesta de ley que deberán rendir los ciudadanos que se designan como sus integrantes propietarios el 31 de diciembre de 2013, iniciará sus funciones el día 1 de enero del año 2014 y cesará en las mismas el treinta de junio del mismo año.

Tercero. Las atribuciones del presidente del Concejo Municipal serán las que la normativa aplicable confiere al presidente municipal; las del vocal primero, las que corresponden al síndico; y las del vocal segundo, las señaladas para los regidores.

Cuarto. Comuníquese este Decreto a los ciudadanos Gobernador del Estado, Presidente del Honorable Tribunal Superior de Justicia y titulares de los organismos autónomos del Estado, al Honorable Ayunta-

miento Constitucional de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, y a los ciudadanos nombrados como integrantes, propietarios y suplentes, del Concejo Municipal de ese lugar, para su conocimiento y efectos procedentes.

Quinto. Publíquese el presente decreto en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Dado en el Salón de Sesiones de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los 27 días del mes de diciembre del año 2013.

Como consecuencia de los decretos 13 y 234 emitidos por la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, el 6 de enero de 2014, el representante del partido Movimiento Ciudadano presentó escrito por el cual promovió incidente de inejecución de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial SUP-REC-145/2013, misma que fue turnada a la ponencia del magistrado Salvador O. Nava Gomar por ser él quien resolvió dicho recurso de reconsideración. Después de ordenar la apertura del incidente de inejecución de la sentencia y de señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene facultad para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones entró al estudio de la cuestión incidental.

La pretensión del partido Movimiento Ciudadano consistió en solicitar el incumplimiento de la sentencia SUP-REC-145/2013 en virtud de que:

- 1) El Congreso del Estado de Veracruz se extralimitó en sus funciones al emitir el “Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave”, pues ello no fue ordenado en la ejecutoria mencionada.
- 2) El Congreso del Estado de Veracruz carece de facultades para nombrar un Concejo Municipal para el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, que desempeñará las funciones del cabildo en tanto se celebren las elecciones extraordinarias y los ganadores tomen posesión del cargo, ello en virtud de que la legislación local no contempla que en caso de nulidad de una elección de integrantes de un ayuntamiento, el Congreso deba designar un Concejo Municipal.

- 3) Dicho Decreto no ha sido publicado en el Periódico Oficial del Estado y el Congreso local ya tomó protesta a los funcionarios designados para integrar el Concejo Municipal provisional del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz.

Para el magistrado ponente, el incidente se concentra en determinar si la emisión del decreto 234 por el que se nombre un Concejo Municipal en Tepetzintla constituye un exceso en las atribuciones del Congreso de Veracruz y como consecuencia de ello se debe tener por incumplida la sentencia SUP-REC-145/2013. La Sala Superior, en su resolución del 29 de enero de 2014, consideró por unanimidad, que el incidente de incumplimiento de la sentencia es infundado entre otros argumentos porque el partido incidentista tuvo conocimiento de la aprobación y emisión del decreto a partir del cual se convocó a elecciones extraordinarias en el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, asimismo tuvo conocimiento de que el proceso comicial extraordinario iniciaría el 7 de marzo y la jornada electoral el 1 de junio; debiendo tomar posesión quienes resulten electos el 1 de julio de 2014.

Por lo anterior, la Sala Superior precisó que dicha sentencia fue: “cabalmente cumplida”, pues en ella se invalidó la elección de integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz y, en consecuencia, se ordenó al Congreso del Estado que convocara a elecciones extraordinarias, en términos del artículo 19 del Código Electoral del Estado, lo cual ocurrió, según se desprende del decreto por el que se expide convocatoria a elección extraordinaria.

Con relación al decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla constituye una nueva impugnación que debe analizarse por separado pues, a juicio de la Sala Superior, procedió decretar la escisión a efecto de que se integre un nuevo medio de impugnación, el cual de conformidad con lo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es el juicio de revisión constitucional electoral por ser el medio idóneo para controvertir un acto de esa naturaleza.

## El juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-3/2014

Dos días antes del inicio del proceso electoral extraordinario en Tepetzintla, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio de revisión constitucional promovido por el partido político Movimiento Ciudadano producto de la escisión declarada por dicho tribunal y en el que considera que el Congreso local no tiene facultades para nombrar a los integrantes del Concejo Municipal que fungirá provisionalmente en tanto se lleven a cabo las elecciones extraordinarias.

Aunque la Sala Superior tuvo claro que dicho juicio era competencia de la Sala Regional Xalapa por tratarse del nombramiento de un Concejo Municipal, decidió ejercer la facultad de atracción a fin de garantizar la certeza de la celebración del proceso extraordinario. Si bien consideró la Sala Superior el nombramiento de los integrantes del Concejo era un acto formalmente legislativo, lo cierto es que su contenido es de naturaleza materialmente electoral, ya que si bien dicha designación no se realiza a través del sufragio universal de los ciudadanos —pues únicamente interviene el órgano legislativo estatal— lo cierto es que el nombramiento de los funcionarios que integrarán el Concejo Municipal busca: a) hacer coherente el sistema democrático a efecto de garantizar la realización de elecciones libres y democráticas; b) la finalidad representativa de la función pública y la gobernabilidad del ayuntamiento.

En este contexto, el nombramiento de un Concejo Municipal que desempeñe las funciones de los integrantes del Ayuntamiento durante un tiempo determinado, hasta que se lleven a cabo las elecciones extraordinarias, se relaciona con el proceso electoral para la renovación de los municipios, pues es una situación extraordinaria y emergente que como consecuencia de la anulación de los comicios y a efecto de garantizar la gobernabilidad del municipio, constituye una elección indirecta y una medida necesaria y suficiente que es consecuencia de la nulidad de la elección y presupuesto necesario para realizar una elección extraordinaria.

Asimismo, la Sala Superior consideró que el medio idóneo para combatir dicho nombramiento de concejales era el juicio de revisión

constitucional, ya que la legislación mexicana no contempla ningún otro medio a través del cual se pueda controvertir un acto de esta naturaleza puesto que el recurso de amparo es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral, lo mismo pasa con la acción de inconstitucionalidad, que es improcedente. Por tanto, afirman los magistrados:

ante la falta de vía impugnativa clara de los actos impugnados en el presente juicio, la competencia que ejerce este órgano jurisdiccional garantiza de mejor manera el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho a contar con un recurso efectivo al que está obligado el Estado mexicano en virtud de lo dispuesto en los numerales 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al conocer los argumentos esgrimidos por el partido Movimiento Ciudadano que consistieron en determinar:

- 1) Si el Congreso del Estado de Veracruz cuenta, o no, con facultades para nombrar un Concejo Municipal para el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, mismo que desempeñará las funciones del cabildo en tanto se celebren las elecciones extraordinarias y los ganadores tomen posesión del cargo.
- 2) Si se excluyó, indebidamente, al partido Movimiento Ciudadano de la integración del mencionado Concejo Municipal.
- 3) Si existe omisión del Congreso del Estado de publicar el decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave.

La Sala Superior, consideró que dichos argumentos son infundados por las siguientes razones:

- 1) Con relación al primero de los argumentos la Sala Superior consideró que el Congreso del Estado de Veracruz tiene facultades para llevar a cabo dichos nombramientos con base en el artículo 33

fracción X de la Constitución estatal. Dicho precepto establece los supuestos bajo los cuales el Congreso del Estado designará un concejo municipal, los cuales son: a) Declaración de la desaparición del ayuntamiento, b) En caso de falta absoluta de mayoría de los ediles de un ayuntamiento, y que no procediere que los suplentes entraren en funciones, o c) Si no se hubiere hecho la calificación de la elección correspondiente el último día del mes de diciembre.

A juicio de la Sala Superior, la esencia de los supuestos anteriores es que en casos excepcionales y de emergencia en los que se actualice la ausencia de quienes desempeñen las funciones propias de integrantes del ayuntamiento, el Congreso del Estado deberá designar un concejo municipal que las lleve a cabo y con ello se impida el normal funcionamiento de la administración y las funciones de gobierno del municipio.

Ello es congruente con lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que al declararse la falta absoluta de los integrantes de un ayuntamiento, las legislaturas de los estados, designarán a los concejos municipales que ocuparán los cargos vacantes.

Por lo anterior, la Sala Superior consideró que el Congreso del Estado de Veracruz actuó de conformidad con el marco normativo local al designar al Concejo Municipal de Tepetzintla.

- 2) El segundo argumento del partido político resulta igualmente infundado para la Sala Superior porque aunque Movimiento Ciudadano fue la fuerza política que mayor número de votos obtuvo, no existía obligación de incluirlo en la integración del Concejo Municipal, ya que por tratarse de un acto formalmente legislativo depende del consenso y acuerdos que logren las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso y de la aprobación por una mayoría de los legisladores integrantes del órgano, sin que la legislación local en ningún momento establezca que para la integración de un Concejo Municipal se deban considerar los resultados obtenidos por las fuerzas políticas que participaron en la elección que fue objeto de anulación.
- 3) Con relación al señalamiento hecho por el partido Movimiento

Ciudadano en el sentido de que el decreto impugnado no fue publicado en la *Gaceta Oficial del Estado*. El magistrado instructor verificó, mediante copia certificada, que dicho decreto se publicó el 31 de diciembre de 2013 en la *Gaceta Oficial del Estado* de Veracruz.

Los anteriores argumentos llevaron a la Sala Superior a confirmar el contenido y publicación del decreto 234 por el que se designa a un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave.

## **VIII. Las elecciones extraordinarias en Tepetzintla.**

### **Sus resultados**

Como lo señaló el decreto número 13, las elecciones extraordinarias de Tepetzintla se llevaron a cabo el 1 de junio de 2014 y al término de la jornada electoral los resultados obtenidos en las 19 casillas distribuidas en todo el territorio municipal fueron los siguientes:

**Cuadro 4**

Partido	Número de votos
Partido Acción Nacional	7
Coalición "Veracruz para adelante"	4,221
Partido del Trabajo	98
Movimiento Ciudadano	3,951
Candidatos no registrados	0
Votos nulos	63

Fuente: elaboración de la autora.

Según dio cuenta el Instituto Electoral de Veracruz, la lista nominal estuvo integrada por 10,102 electores y la participación ciudadana en dicho proceso electoral extraordinario fue de 82.5%.

## IX. A manera de conclusión

Si tuviéramos que definir en una sola palabra la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recogida bajo el rubro SUP-REC-145/2013 sería pedagógica, es decir, se trata de una resolución en la que todos los involucrados aprendieron algo nuevo sobre el desarrollo de una jornada electoral.

El aprendizaje inicia con el ciudadano sujeto fundamental e insustituible para el desarrollo de un proceso electoral, quien al conocer que su voto encuentra garantías constitucionales y legales para ser considerado como: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Por tanto, una de esas garantías es que él mismo pueda manifestarse a través de una boleta electoral auténtica, que cumpla con lo establecido por la ley y que esté autorizada por la autoridad electoral. La enseñanza continúa para las autoridades en materia electoral, desde la mesa de casilla hasta el Tribunal Electoral Local, pasando por el Instituto Electoral y la Sala Regional, pues todas en las diversas etapas de la jornada electoral deben de convertirse en garantes de los principios de seguridad y certeza de las elecciones. Especialmente los órganos jurisdiccionales electorales recibieron una muy buena lección de cómo, desde su función, deben de ejercer un correcto control de constitucionalidad y de convencionalidad para la protección de los derechos político-electorales, en tanto que son derechos humanos. De haberse dado una interpretación acorde con las constituciones federal y local, así como de la Convención Americana de Derechos Humanos, el reclamo del partido Movimiento Ciudadano no hubiera generado las cinco sentencias que se generaron (la del tribunal local, la Sala Regional y tres de la Sala Superior) y la obligatoriedad de reponer las elecciones locales mediante un proceso electoral extraordinario.

Hoy ninguna resolución de los órganos de impartición de justicia en el Estado mexicano pueden dejar de lado el control de constitucionalidad y convencionalidad que a partir de las reformas recientes en materia de derechos humanos y de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga a proteger los derechos humanos con todas sus

garantías, entre las que desde luego encontramos las recogidas no solo en las normas nacionales sino incluso en los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Un principio elemental que irradia toda la sentencia de la Sala Superior SUP-REC-145/2013 es que sobre ningún proceso electoral debe recaer un resabio de duda sobre su legalidad, autenticidad y certeza, si esto no es así, conviene mejor repetirla, para que siempre exista una correspondencia, sin sospecha, entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección.

## X. Fuentes consultadas

Brewer-Carías, Allan R. 1990. La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada. En *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual, Memoria III Curso Anual Interamericano de elecciones*, 89-137. San José: IIDH.

*Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. 2004. Tomos I y II. México: CJF/UNAM.

*Diccionario Electoral*. 2003. Tomos I y II. México: IIDH/UNAM/IFE/TEPJF/IFE.

Flores Mendoza, Imer B. 2011. El problema del “voto nulo” y del “voto en blanco” a propósito del derecho a votar (*vis-à-vis* libertad de expresión) y el movimiento anulacionista. En *Elecciones 2012: en busca de la equidad y legalidad*, coord. John Ackerman. México: UNAM/Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 1999. Las causas de nulidad electoral en América Latina. En *Justicia Electoral en el Umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo III. México: UNAM/IFE/TEPJF/PNUD/Universidad de Quintana Roo.

Presno Linera, Miguel Ángel. 2011. *El derecho del voto: un derecho político fundamental*. Disponible en <http://presnolinera.wordpress.com>.

*Prontuario de Legislación Electoral*. 1992. México: IFE/UNAM.

- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2002. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, 63-4.
- Vázquez Alfaro, José Luis. 2012. "El voto nulo (y el voto en blanco)". *Cuadernos para el debate* 3. México: IFE.