

LAS NULIDADES EN EL DERECHO ELECTORAL NULIDAD DE VOTOS, VOTACIONES Y ELECCIONES

Javier AGUAYO SILVA
Arturo HERNÁNDEZ GILES

SUMARIO: I. Introducción. II. Conceptos y generalidades. 1. La nulidad en el Derecho Privado. 2. La nulidad en el Derecho Público. 3. La nulidad en el Derecho Social. 4. La nulidad en el Derecho Electoral. III. Antecedentes. IV. Fundamentación. 1. Fundamentos constitucionales. 2. Fundamentos legales. V. Principios rectores de la nulidad en materia electoral. VI. Distinciones entre voto válido, voto nulo, votación recibida en casilla, nulidad de votación y nulidad de una elección. 1. Voto válido y voto nulo. 2. Voto nulo y nulidad de votación. 3. Votación recibida en casilla y nulidad de votación recibida en casilla. 4. Nulidad de la votación y nulidad de una elección. VII. Causas de nulidad de la votación recibida en casilla. VIII. Causas de nulidad de una elección de diputados o de senadores. IX. Efectos de las causas de nulidad.

I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones en los Estados modernos -se afirma por autores como Dieter Nohlen- constituyen un fenómeno común y representan el método democrático para la designación de representantes a través del voto del electorado. Las elecciones competitivas, característica de los sistemas democráticos, se efectúan siguiendo diferentes principios y procedimientos que conforman el presupuesto esencial para el reconocimiento de los resultados electorales.

El autor alemán Dieter Nohlen en la introducción de la obra “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”, plasma las palabras vertidas por José Ortega y Gasset¹ en el sentido de que “La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral [...]”. Con este razonamiento, aunado al antecedente de la práctica de la manipulación electoral en el país de origen del segundo de los autores (España), se puede en la actualidad articular en concordancia con este autor, la idea de que la legitimidad de las instituciones públicas dependerá de la garantía de elecciones libres y resultados electorales confiables. José Ortega y Gasset² agregó así que “Una ‘votación digna de confianza’ reclamaba resultados electorales objetivamente correctos, autoridades electorales que garantizaran un desarrollo normal y ordenado del acto electoral, procedimientos que permitieran comprobar de manera adecuada

los resultados electorales efectivos; en pocas palabras, un derecho electoral democrático”.

Bajo esta óptica, las actuales definiciones del Derecho Electoral deben ser interpretadas y armonizadas a la luz del concepto que de éste vierte Manuel Aragón³, mismo que en sus conclusiones considera que “...el derecho electoral no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ése es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales”.

En este sentido, el sistema contencioso electoral constituye una herramienta vital para la tutela y garantía de la legalidad de los procesos electorales. La “justicia electoral”, como también se le conoce, tiene entonces como su principal finalidad la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido, mediante un conjunto de garantías a los participantes a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular⁴.

Así las cosas, la nulidad en materia electoral se contempla como una característica básica del sistema de medios de impugnación, si bien de acuerdo con el marco jurídico vigente⁵, es a través del juicio de inconformidad cómo el Tribunal Electoral puede llegar inclusive a declarar la nulidad de una elección, en dicho medio, el objeto de la nulidad electoral está relacionado directamente con los resultados electorales y es una garantía jurídica del estado de derecho por la cual se priva de valor y eficacia, a los actos electorales contrarios a los principios de constitucionalidad y legalidad.

II. CONCEPTOS Y GENERALIDADES

La nulidad de los actos jurídicos constituye una noción básica y medular que recorre todos los ámbitos del Derecho en un juego dual e interdependiente con la noción contraria de validez.

Efectivamente, la nulidad es en principio un concepto único, si bien global o genérico. Por ella se califica a la relación que se establece entre la norma de

Derecho y la realización efectiva de un acto con el que se pretende la consecución de determinados efectos jurídicos. Tiende así a la desaprobación por parte del ordenamiento jurídico para la vigencia o validez del acto irregular con relación al tipo perfecto, por ende, niega la producción plena de los efectos pretendidos⁶.

La naturaleza de la nulidad, de acuerdo con una parte de la doctrina, radica en ser una especie de sanción⁷. En este sentido Ripert y Boulanger opinan que “La nulidad reprime las infracciones a las reglas locales” con lo que le atribuyen a la nulidad un carácter represivo y una función preventiva. Para Japiot “La nulidad es una sanción que se debe adaptar al objetivo de la norma respecto de la cual ella tiende a asegurar su observancia y al medio donde prácticamente ella interviene: sobre esta idea fundamental descansan todos los elementos de nuestro trabajo”. Ionasco y Barasch piensan a su vez que “Nosotros estamos en presencia de una sanción que interviene cada vez que una disposición legal...ha sido vulnerada...Toda vez que la ley no haya sido respetada, la nulidad se impondrá a título de sanción. Esta es la opinión corrientemente admitida...Tanto que (los autores y los tribunales están de acuerdo) no hay lugar para insistir”⁸.

La nulidad de los actos jurídicos, como ha quedado dicho, es un concepto que domina el campo del Derecho sin ser privativo de ninguna de sus ramas, cada una de las cuales le impone modalidades propias.

1. LA NULIDAD EN EL DERECHO PRIVADO

En el Derecho Privado la materia más representativa es la Civil; en ésta la doctrina de las nulidades se construye a partir de la teoría del acto jurídico. Al decir de Bonnecase⁹ “...el acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica”.

De igual forma, afirma que el acto de derecho se traduce en un organismo que relaciona sus componentes estructurales bajo un método de dependencia entre sí, de

modo que su viabilidad y eficacia no puede concebirse en ausencia de alguno de ellos o, incluso, apenas bajo su defectuosa conformación. Así refiere que:

En efecto, es indiscutible que el acto jurídico constituye un verdadero organismo rigurosamente sometido por su existencia a la necesidad de la presencia de ciertos elementos de vida: sin estos elementos, el acto jurídico constituye únicamente, a imagen de las personas físicas, una especie de ser no viable que se reduce a una pura materialidad situada fuera del dominio del Derecho. Siempre a semejanza con las personas físicas, una institución como el acto jurídico es susceptible de presentar imperfecciones de naturaleza que la condenan eventualmente en su existencia, para una fecha más o menos próxima, como también particularidades accidentales.¹⁰

En este sentido Cipriano Gómez Lara¹¹ afirma, que los actos jurídicos en cuanto a su forma de exteriorizarse presentan una serie de elementos, tanto de carácter sustantivo o de fondo, como de carácter externo o de forma. Señala así, que en la estructura del acto jurídico se pueden observar elementos de existencia y elementos de validez, y que éstos están establecidos por la ley. Identifica que entre los primeros se encuentran el consentimiento y el objeto, y que su inobservancia ocasionará la inexistencia del acto; entre los segundos enumera a la capacidad de las partes, la ausencia de vicios en la voluntad, el error o dolo en la persona y en el objeto y la falta de cumplimiento en la forma señalada por la ley. La falta de cumplimiento de estos requisitos ocasionará ya sea la nulidad absoluta o la nulidad relativa del acto jurídico respectivo.

En el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, podemos encontrar las disposiciones relativas a la inexistencia artículo 2224, a la nulidad absoluta artículo 2226 y la nulidad relativa artículo 2227 de los actos civiles, sus efectos y consecuencias.

La inexistencia se concibe por el jurista Marcel Planiol¹² como el acto "...que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia". Así, se ha dicho que la inexistencia es la nada jurídica; donde ella ejerce su acción no queda nada relevante para el orden jurídico.

Si bien el acto en este estado no puede nacer a la vida jurídica, el acto nulo en tanto no sea destruido, efectúa la función de un acto regular, es decir, produce efectos jurídicos. El fenómeno de la nulidad es radicalmente distinto al de la inexistencia.

En este campo, la cuestión esencial se plantea bajo la forma del dilema de existir o no existir, en el de la nulidad el problema se reduce al binomio validez-invalididad que excluye radicalmente cualquier cuestionamiento acerca de la existencia del acto.

El punto de distinción para separar los conceptos de nulidad absoluta y nulidad relativa, en términos de nuestra legislación, consiste en la vulneración o no, de cierto interés público eventualmente involucrado. En concordancia con la doctrina clásica, el establecimiento de una graduación de nulidades es a partir de la naturaleza pública o privada del bien tutelado.

La nulidad absoluta expresa su acción en la improductividad de los efectos propios del acto, aunque su rigidez se muestra atemperada con la producción provisional de los efectos, que por regla general, el artículo 2226 del ordenamiento civil imputa al fenómeno. Como atañe directamente a una cuestión pública, cualquier persona con interés jurídico puede demandar su declaración y no desaparece por confirmación o prescripción, lo anterior, porque en efecto se requiere de un pronunciamiento judicial¹³.

La nulidad relativa (o anulabilidad) por el contrario, opera en favor de ciertas personas, es una medida de protección que la ley establece a favor de individuos determinados, por lo que tiende a la protección de intereses particulares. Puede desaparecer por confirmación o prescripción y sólo puede ser hecha valer por persona interesada.

2. LA NULIDAD EN EL DERECHO PÚBLICO

En éste, y especialmente en el Derecho Administrativo, por considerarlo el más representativo, se ha construido una teoría del acto jurídico y por lo tanto una doctrina relativa a la inexistencia y nulidad en esta materia.

Según el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina¹⁴ el acto administrativo es “La declaración de voluntad de un órgano de la administración pública de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”.

Otra definición proviene del maestro Miguel Acosta Romero¹⁵, quien dice que “El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.

De las anteriores definiciones se pueden deducir los elementos esenciales del acto administrativo y que de su ausencia, sería imposible concebir su existencia y son: la falta de competencia del órgano, es decir, no sólo el límite del poder jurídico del órgano, sino ese mismo poder; la falta de objeto; y la omisión de las formas constitutivas del acto administrativo, cuando éstas se encuentran establecidas como solemnidades.

El maestro Gabino Fraga¹⁶, después de analizar la legislación administrativa mexicana, declara que es difícil que coincidan en un mismo caso de nulidad del acto administrativo todos los caracteres que en Derecho Civil se asignan a la nulidad absoluta ni tampoco los correspondientes a la nulidad relativa. Concluye este autor que ante la imposibilidad de distinguir entre ambas nulidades, no se pueden trasladar al Derecho Administrativo los conceptos básicos del Derecho Civil en esta materia, ni siquiera puede aceptarse la separación de dos clases de nulidades.

Por esta razón, muchos tratadistas prefieren referirse a los distintos grados de ineficacia que pueden afectar a los actos administrativos, por tanto, éstos pueden ser ineficaces o nulos por las siguientes causas:

- Vicios de la voluntad como el error, dolo o violencia;
- La irregularidad u omisión en la forma;
- La inexistencia de los motivos o efectos en la apreciación de su valor; y
- Cuando exista ilegalidad en su fin.

Con base en estos criterios, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del cuatro de agosto de 1994 y que entró en vigor el uno de junio de 1995, establece en sus artículos 3o. y 5o., respectivamente, los elementos y requisitos del acto administrativo así como la

nulidad y anulabilidad de los mismos, sin que se reconozca la figura de la inexistencia, como ya lo advertía el maestro Fraga.

Del estudio conjunto del contenido de los artículos citados en el acápite anterior, se puede extraer que la nulidad de los actos administrativos se produce por:

- Ser expedido por órgano incompetente;
- Tener un objeto indeterminado y no previsto por la ley;
- No cumplir una finalidad de interés público;
- No estar firmado y no constar por escrito;
- No estar fundado ni motivado debidamente;
- No contener la forma administrativa prevista por la ley;
- Mediar error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- Mediar dolo o violencia en su emisión;
- No mencionar el órgano del cual emana; y
- Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado no habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso para la expedición del acto.

Por otra parte, el acto administrativo será anulable cuando:

- Se identifiquen mal los expedientes;
- Se expida sin señalar lugar y fecha;
- No se mencione la oficina en que se encuentra el expediente;
- Que siendo recurrible no se mencionen los recursos que procedan; y
- Sea expedido sin resolver expresamente sobre todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

La propia ley de referencia, por otro lado, establece que no es aplicable en materia fiscal y en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que, en lo que respecta al tema de nulidades en dichas materias, el órgano competente para decretarla es el Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que al dictar sus sentencias con base en los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, establece las causas por las cuales una resolución es ilegal y que dicho tribunal podrá declarar la nulidad respectiva. Conviene precisar que de los preceptos anteriormente mencionados se observa que se prevé la nulidad y anulabilidad.

La diferencia entre nulidad y anulabilidad en materia administrativa, estriba en que el acto nulo es inválido, ilegítimo, inejecutable y que para subsanarlo se tendrá que

dictar un acto nuevo. Cuando el acto administrativo se declare jurídicamente nulo, sus efectos serán que: los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo; los servidores públicos encargados de su ejecución deberán hacer constar su oposición, fundado y motivando su negativa, y que la declaración de nulidad producirá efectos retroactivos y en el caso de que no puedan ser retrotraídos, sólo dará lugar a responsabilidad del servidor público que hubiera emitido u ordenado el acto.

3. LA NULIDAD EN EL DERECHO SOCIAL

En este Derecho se pueden destacar a las materias Laboral y Agraria. En materia Laboral, la fracción XXVII, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea diversas hipótesis que, de actualizarse, darán por resultado la nulidad absoluta del acto jurídico. Dentro de estas hipótesis, se pueden citar por ejemplo:

- La estipulación de jornadas de trabajo inhumanas;
- La estipulación de plazos mayores a una semana para la percepción del jornal;
- Cuando se establezca una obligación directa o indirecta de adquirir artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;
- La retención del salario por concepto de multas; y
- La renuncia por parte del trabajador, de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas del trabajo, etcétera.

Por su parte, los artículos 390 y 393 de la Ley Federal del Trabajo, prevén las hipótesis por las que el acto jurídico pudiera estar afectado de nulidad relativa, mismas que respectivamente se refieren a la celebración por escrito del contrato colectivo de trabajo y a su depósito en la junta de conciliación y arbitraje y, a la necesidad de acompañar al contrato colectivo el tabulador de salarios.

La diferencia entre los casos de nulidad absoluta y nulidad relativa en materia laboral, radica en que la primera podrá ser declarada sin necesidad del previo ejercicio de una acción, en tanto que la nulidad relativa exigirá que la parte interesada lo plantee¹⁷.

En materia agraria, las fracciones VIII y IX, del artículo 27 de la Constitución, establecen las hipótesis que, de actualizarse, provocan por un lado la nulidad del acto y la anulabilidad por el otro. Dentro de los supuestos del primer caso se puede

citar por ejemplo: las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley del veinticinco de junio de 1856, y demás leyes y disposiciones relativas. En el segundo caso, será anulable la división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población, cuando haya habido error o vicio.

4. LA NULIDAD EN EL DERECHO ELECTORAL

En esta materia se considera conveniente iniciar señalando los conceptos que del Derecho Electoral se han vertido, para de ahí partir a dibujar una posible concepción del acto electoral y con base en éste, establecer el objeto de la nulidad en esta materia y sus alcances.

El Magistrado José Luis de la Peza¹⁸ refiere que “El Derecho Electoral es la rama del Derecho Público que regula la organización y los procedimientos para el ejercicio de las prerrogativas que, en un sistema democrático, tienen los ciudadanos para la integración de los poderes del Estado”.

Karl Braunias¹⁹ distingue entre el sentido amplio y restringido del Derecho Electoral. En el primero de los sentidos define a este derecho como “El conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de los órganos”, dentro de las cuales se encuentran las disposiciones propias del proceso electoral, que abarcan desde las que se refieren a la convocatoria para las elecciones hasta las que regulan la declaratoria de candidatos vencedores. En el segundo de los sentidos, atribuye al Derecho Electoral la regulación legal referida al “...derecho del individuo a influir en la designación de los órganos” concretando el derecho de sufragar al señalar las limitaciones de las personas para ejercerlo y las condiciones de su participación. Agrega así, que el contenido del Derecho Electoral es de naturaleza jurídico-constitucional, al establecer los requisitos para ser elector y elegible, así como las características que debe tener el sufragio, pudiendo ser universal o limitado, igual o desigual, directo o indirecto y secreto o público en su emisión.

Por su parte, Dieter Nohlen²⁰ establece su definición partiendo de la distinción precedente e históricamente más antigua, así define que en el sentido amplio este

derecho "...contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas a cargos públicos. El Derecho Electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos". En el sentido estricto "...el Derecho Electoral contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos".

El Derecho Electoral es por tanto una rama autónoma del Derecho, ya que éste como conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral compone un sistema jurídico particular. Bajo esta perspectiva es lógico deducir que en el Derecho Electoral se articule una particular teoría del acto jurídico y una propia doctrina de las nulidades.

De las anteriores definiciones del Derecho Electoral, se desprende la necesidad del estudio de la actividad desplegada por el Estado en la expedición de las normas jurídicas, en la organización de los procesos electorales y de las prerrogativas políticas del ciudadano, para poder vertir una teoría del acto electoral bajo el enfoque de una función administrativa, o bien, una teoría desde el punto de vista de la formación de la voluntad popular, específicamente dentro del derecho al sufragio; así como del acto jurisdiccional electoral.

4.1. Acto legislativo en materia electoral

Este acto puede ser entendido a la luz de los preceptos constitucionales y legales por los que se faculta al Congreso de la Unión, a los poderes legislativos de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para expedir, reformar, derogar y adicionar los ordenamientos que rigen los procesos de elección de los órganos de poder y/o de representación política, así como a la facultad reglamentaria de las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, tanto federales como locales, para expedir los lineamientos que rijan su actividad interna.

Si bien las normas que surjan de dicha actividad legislativa deben adecuarse al marco constitucional, es el caso que de no ser así, el poder revisor de la Constitución estableció en la fracción II, del artículo 105, la acción de inconstitucionalidad. La sentencia que de ésta emane de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos de los

ministros y que en la misma se contenga una declaración de invalidez, tendrá como efecto la inaplicabilidad de la norma impugnada, es decir, en este caso podemos atrevernos a considerar que ha operado la nulidad del precepto o preceptos legales.

4.2. Acto jurídico electoral administrativo

Por lo que respecta a la organización de las elecciones, ésta por disposición constitucional - fracción III, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- es una función estatal, lo que implica una diversa dimensión de la función administrativa. Se puede afirmar así, que en este sentido la función administrativa se puede dividir en ejecutiva (Poder Ejecutivo) y en función administrativa de la organización de las elecciones a través de un organismo público autónomo denominado “Instituto Federal Electoral”. Este organismo por ser autoridad en la materia, puede con su actuación afectar la esfera jurídica de los particulares (ciudadanos), de los partidos y agrupaciones políticas.

Por lo anterior, el acto jurídico electoral de organizar las elecciones, es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su función de organizar las elecciones federales. Estas decisiones crean, reconocen, modifican, transmiten, declaran o extinguen derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, pero, dichos actos deben estar apegados a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, mismos que son rectores en la materia. En similares términos, esta figura se repite en las entidades federativas por parte de los institutos, consejos o comisiones electorales encargados de la organización de las elecciones dentro del marco de sus respectivas competencias.

En materia federal se puede aventurar a decir, que si bien en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no se contempla en forma expresa que las actuaciones y resoluciones de la autoridad administrativa electoral en lo que no estén de acuerdo con los ordenamientos legales son anulables, lo anterior puede entenderse así, ya que los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico anteriormente citado -recurso de revisión, apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración contra las asignaciones por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto

Federal Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral en contra de los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales- contemplan como posible efecto, el de revocación de los actos y resoluciones impugnados, en concreto.

Ahora bien, si observamos el significado del vocablo “revocación”, mismo que para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa: “...anulación, sustitución o enmienda de orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto”. En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Luis Alcalá-Zamora y Castillo²¹, este término se define, entre otras, como: “...dejación sin efecto de una medida, decisión o acuerdo” o “sustitución de una orden o fallo por una autoridad superior”. De donde concluimos que a través de la revocación se realiza una anulación.

4.3. Acto jurídico electoral de la formación de la voluntad popular

El sufragio en nuestro Derecho Constitucional está regulado de manera dual, por un lado el artículo 35 constitucional lo considera un derecho (prerrogativa ciudadana), por el otro, el artículo 36 establece que es una obligación ciudadana votar en las elecciones populares.

Aparentemente lo anterior resulta ser una contradicción, pero atendiendo a que la norma tiene que permitir el cumplimiento de lo ordenado, y la omisión de lo prohibido, encuentra significado el aserto de que todo mundo tiene el derecho de cumplir sus obligaciones. El derecho que se funda en el deber se llama derecho del obligado, o bien, derecho de ejercicio obligatorio; al lado de estos derechos, existen otros que no se fundan en una obligación a los cuales se les denomina derechos de ejercicio potestativo. Así entonces, podemos resolver que el votar, desde una perspectiva lógico-jurídica, es una obligación que se traduce en la función pública de integrar los órganos de elección popular y que funda, a su vez, el derecho del ejercicio obligatorio de votar²².

El sufragio como derecho individual es la manifestación unilateral y externa de la voluntad del ciudadano por medio del cual éste, de manera libre, secreta, directa y personal, manifiesta su preferencia de entre las opciones propuestas por los partidos

políticos, ora nulifica su voto, ora se abstiene de participar no emitiendo su voto en una elección.

El sufragio como función orgánica, parte de la característica de que los ciudadanos no intervienen en su calidad de particulares, sino mas bien como órganos del Estado. El artículo 39 constitucional, establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo que el ciudadano participa en la integración de los órganos de elección popular. En este sentido, el sufragio no puede definirse como una manifestación unilateral y exterior de la voluntad particular, sino como una manifestación unilateral y externa de la voluntad de un poder soberano; un acto jurídico concurrente relativo a la formación de la voluntad general, esto es, la sola manifestación individual no perfecciona el acto.

En los anteriores términos, el sufragio como función orgánica corresponde así a la concurrencia de manifestaciones unilaterales de voluntad de los ciudadanos de manera libre, secreta, directa, personal e intransferible, por la que éstos en su calidad de cuerpo político o electoral y órgano soberano del Estado, cumplen con una obligación cívica de formar la voluntad general y que tiende a la integración de los órganos de elección del Estado²³. Por lo anterior debe entenderse también, a las manifestaciones de voluntad del cuerpo electoral que participan en la integración de los órganos de elección de las entidades federativas.

En materia federal, la función orgánica del acto electoral no es un acto que suceda cotidianamente, ya que se manifiesta en tiempos legalmente determinados como elecciones ordinarias o, en su caso, elecciones extraordinarias y específicamente en el proceso electoral. Éste a su vez, está conformado por una serie de etapas perfectamente diferenciadas por plazos y actos electorales en los que participan no sólo los ciudadanos, sino también las autoridades electorales y los partidos políticos. El grado máximo de formalidad para el caso de las nulidades se encuentra constreñido en la etapa de la jornada electoral e inicio de su subsecuente denominada etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, en las que se regula en forma pormenorizada la serie de actos que se inician desde la instalación de la casilla, hasta su clausura y remisión de expedientes a los consejos distritales.

Puede acontecer entonces, que los votos emitidos por los electores pudieran estar afectados de algún vicio imputable a funcionarios electorales, a representantes partidarios o a simples particulares, que con sus conductas afecten la credibilidad de los resultados consignados en las casillas respectivas y que se podrán ver reflejados en los cómputos distritales o de entidad federativa, y que mediante mecanismos de cascada pudieran inclusive ocasionar la nulidad de una elección.

Es así como el sufragio se encuentra especialmente tutelado a través de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, específicamente por las causales de nulidad contenidas en el título sexto, capítulos I, II y III. Es en estos términos como puede entenderse el objeto de las nulidades, esto es, como una garantía del estado de derecho por el que se sanciona a los actos electorales contrarios a los principios de constitucionalidad y legalidad. Las causales de nulidad podrán afectar, a través del juicio de inconformidad del que conozca el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la votación manifestada en una casilla, o la elección de diputado en un distrito electoral o la elección de senadores en una entidad federativa.

4.4. Acto jurisdiccional electoral

En términos generales, éste puede entenderse como la actividad desplegada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su correlativo en las entidades, para el conocimiento y resolución de los recursos o medios de impugnación en materia electoral.

Las sentencias o fallos que emitan los órganos jurisdiccionales pueden ser definitivos, firmes e inatacables, o bien, pueden ser revisados y, en su caso, modificados o revocados por otro órgano jurisdiccional.

Son fallos definitivos, firmes e inatacables los dictados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación y reconsideración, así como los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral.

Son fallos revisables y, en su caso, modificables o revocables, exclusivamente por la Sala Superior del Tribunal Electoral por la vía del juicio de revisión

constitucional electoral y el recurso de reconsideración, los emanados, respectivamente, de los organismos jurisdiccionales de las entidades federativas, así como los de las salas regionales del Tribunal Electoral al resolver los juicios de inconformidad, y la sentencia que llegue a emitir dicha Sala Superior puede tener como efecto la revocación de la sentencia impugnada, lo cual constituye finalmente una anulación.

III. ANTECEDENTES

Las nulidades en materia electoral no es un tema nuevo en nuestro sistema federal electoral ya que, han estado presentes a lo largo de su historia. Del análisis y estudio de la evolución y contenidos de los diversos ordenamientos electorales que rigieron y rigen las elecciones federales, se extrae que las nulidades pueden ser clasificadas en cinco épocas claramente definidas, mismas que en su conjunto abarcan desde el año de 1821 hasta nuestros días²⁴.

La primera época corresponde a los años de 1821 a 1856, en ésta, la regulación de la nulidad era muy pobre ya que sólo en forma tangencial en las leyes que regulaban las elecciones se hacía referencia a ella, es decir, no existía un capítulo específico para ello, si bien se señalaban hechos que a la postre constituirían causales de nulidad, en 1843 en las “Bases Orgánicas de la República Mexicana”, se estableció en el artículo 168 que: “Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: 1 Falta de las cualidades constitucionales en el electo. 2 Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones. 3 Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4 Error o fraude en la computación de los votos”.

La segunda época corre de los años de 1857 hasta 1945 y está determinada por las siguientes legislaciones: Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901, Ley Electoral del diecinueve de diciembre de 1911, Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.

Esta época se caracteriza entonces, por contener en los capítulos IV, V, VII y IX de las leyes que la conforman la enumeración de causas de nulidad de las elecciones, mismas que podían ser reclamadas por todo ciudadano mexicano. Sin embargo, a partir de la Ley Electoral de 1911, se estableció la condición de residencia o empadronamiento del ciudadano en el distrito, estado o territorio según la elección que reclamara.

Es pertinente recordar que se establecía la posibilidad de anular las elecciones de Presidente de la República, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, diputados y senadores.

La tercera época comprende los años de 1946 a 1976 y se integra con las siguientes legislaciones: Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y Ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973.

Esta época se diferencia de la anterior por contener una sistematización de causales de nulidad de votación recibida en casilla y causas de nulidad de una elección, incluso en la Ley Electoral Federal de 1946 se incluyó en el artículo 119 la enumeración de causas por las cuales el voto de un elector sería nulo.

Otra característica de esta época radicó en establecer que, además de los ciudadanos avecindados o empadronados, por primera vez los partidos políticos y sus candidatos podían reclamar la nulidad del voto, en el caso de la ley de 1946, o la nulidad de la votación recibida en casilla o la nulidad de una elección. En esta época, es pertinente mencionar que en la Ley Electoral Federal de 1973 se contempla por última vez la posibilidad de anular la elección presidencial.

La cuarta época comienza en el año de 1977 y termina con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993 - 1994. Esta época se integra con las siguientes legislaciones: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del veintiocho de diciembre de 1977, Código Federal Electoral del doce de febrero de 1987, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del quince de agosto de 1990 y las reformas a éste que tuvieron lugar en 1993 - 1994.

Esta época a diferencia de las anteriores, se caracteriza por establecer que sólo los partidos políticos podían reclamar las causas de nulidad y ésta debía efectuarse a través de un recurso específico. Además, se estableció la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la revisión de la calificación de las elecciones y de tribunales electorales para el conocimiento y resolución de las causas de nulidad que se hicieran valer.

En el año de 1977 con la reforma al artículo 60 constitucional, se configuró el recurso de reclamación en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), por la que se dio competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, como tribunal de derecho y no como órgano político electoral, conocería de las reclamaciones que formularan los partidos políticos en contra de las resoluciones que adoptara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Así, por disposición constitucional, si la Suprema Corte consideraba que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de dicha cámara para que emitiera nueva resolución, misma que tenía el carácter de definitiva e inatacable. El medio de impugnación que procedía para hacer valer las causas de nulidad era el recurso de queja y de este conocía y resolvía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En el año de 1987 con el Código Federal Electoral, una vez derogadas las bases estructurales del recurso de reclamación, se instituyó el primer Tribunal Electoral el cual se conoció como “Tribunal de lo Contencioso Electoral” y que era un organismo autónomo administrativo. Éste conocía de los recursos de queja interpuestos por los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad y sus resoluciones sólo podían ser modificadas por el colegio electoral de cada cámara.

Con las reformas constitucionales del año de 1990 y la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo año, se creó un Tribunal Federal Electoral, que a diferencia del anterior, era un órgano jurisdiccional autónomo. Éste conocía de los recursos de inconformidad interpuestos por los partidos políticos por el que se hacían valer causas de nulidad y sus resoluciones, reuniendo ciertos requisitos, podían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Cabe hacer notar que en esta legislación electoral, se dio de nueva cuenta facultad de intervención a los candidatos, pero únicamente como coadyuvantes.

Con las reformas constitucionales y legales de los años de 1993 - 1994, el Tribunal Federal Electoral se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. A partir de esta fecha, este órgano conocería del recurso de inconformidad que interpusieran los partidos políticos para hacer valer causas de nulidad sin que sus resoluciones fueran revisadas o modificadas por los colegios electorales de la Cámara de Diputados o Senadores. Con lo anterior, se modificó el sistema de calificación, correspondiendo al Tribunal Federal Electoral la calificación jurisdiccional de la elección de diputados y senadores y sólo se reservó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la calificación de la elección de Presidente de la República.

Otra característica de esta época, la constituye el hecho de que las causas de nulidad a partir del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año de 1990, se dividieron en: nulidad de la votación recibida en casilla, nulidad de elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal y nulidad de la elección de senador en una entidad federativa; además, a partir de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993-1994, se previó una causa genérica de nulidad de una elección.

La quinta época comienza con las reformas constitucionales y legales del año de 1996, por las cuales se constituyó al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. La principal característica de esta época radica en la exclusiva competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la calificación jurisdiccional de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República, así como la revisión de la calificación de las elecciones de las entidades federativas.

IV. FUNDAMENTACIÓN

Como adelantamos, las causales de nulidad se encuentran inmersas en el título sexto, capítulos I, II y III de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, misma que a su vez, en términos de su artículo 1, es una ley de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de

los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las nulidades encuentran así su fundamento en disposiciones de orden constitucional y legal.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Las nulidades en materia electoral encuentran su primer fundamento constitucional en la redacción de la fracción IV, del artículo 41 constitucional, ya que los sistemas de medios de impugnación y, por ende, el sistema de nulidades, tiende a garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad que deben ser observados en los actos y resoluciones electorales. Así, la primera parte del artículo citado en lo conducente expresa: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley”.

Al reglamentarse el artículo 41 en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se plasmó por una parte el objeto del sistema de medios de impugnación y se ordenó por la otra que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los mismos principios, en estos términos el artículo 3, párrafo 1, inciso a), literalmente expresa: “El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y...”

El segundo fundamento constitucional se localiza en la redacción del párrafo segundo del artículo 60 constitucional, al establecerse que las determinaciones sobre los resultados electorales emitidos por el Instituto Federal Electoral a través de sus organismos como lo son los consejos distritales y locales y el propio Consejo General, podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, el artículo en cita literalmente expone: “Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley”.

Lo anterior encuentra sentido si se analiza el contenido de los artículos 49 y 50 del ordenamiento reglamentario del sistema de medios de impugnación por los que se plasma, respectivamente, la procedencia del juicio de inconformidad y los actos impugnables a través de este medio de impugnación.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, el párrafo primero del artículo 99 constitucional, estatuyó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y le otorgó en las fracciones I y II, la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales en las elecciones de Presidente, diputados y senadores.

Lo anterior constituye el tercer fundamento constitucional de las nulidades, ya que sólo el Tribunal Electoral podrá conocer y resolver sobre las causas de nulidad que hagan valer los partidos políticos a través del juicio de inconformidad. La competencia establecida por el artículo anteriormente citado, se repite en el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2. FUNDAMENTOS LEGALES

Por lo que se refiere a la legislación reglamentaria, podemos afirmar que en materia federal en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentran las disposiciones por medio de las cuales se tutela en forma directa la juridicidad electoral. En este cuerpo legal se contienen todos los medios de impugnación a través de los cuales se garantiza que todos los actos y resoluciones en materia electoral se apeguen a los principios de legalidad, pero sobre todo al de constitucionalidad.

A través de los referidos medios de impugnación, como se ha referido anteriormente, se puede obtener la nulificación de los actos impugnados. Los diversos medios de impugnación son materia de diversos trabajos, razón por la cual no serán abordados en éste. Ahora bien, el desarrollo de la jornada electoral reviste una importancia subrayada por ser cuando el cuerpo electoral expresa su voluntad política a través del voto, por lo que se contempla en el multicitado cuerpo legal

una serie de hipótesis que atentan contra el desarrollo de la elección que se efectúa el día de la jornada electoral y, que de actualizarse, conducen a que el Tribunal Electoral deje sin efectos dichos actos, así como sus posibles consecuencias.

En efecto, el título sexto del libro segundo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral comprende de los artículos 71 al 78 y en éstos se exponen los lineamientos a que se sujetan las nulidades en la materia.

El artículo 71, en su primer párrafo, expresa que las nulidades podrán afectar desde una votación emitida en casilla hasta la elección de senadores por el principio de mayoría relativa o asignación a la primera minoría.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 71, señala que la nulidad no deben extender sus efectos más allá de la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad.

En artículo 72 se niega la posibilidad de que las nulidades operen de pleno derecho, así refiere que: “Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables”.

El artículo 73 plasma el procedimiento aplicable para el caso de que los candidatos que integran las fórmulas de la lista de representación proporcional resulten inelegibles.

En el artículo 74 se manifiesta una máxima del Derecho recogida en el aforismo latino “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”²⁵ que se constriñe a negar la acción de la justicia al actor, cuando invoque en apoyo a su demanda un acto inmoral o delictuoso que haya realizado, esto es, se impone una limitante para la acción intentada cuando el acto estuviera aquejado de ilicitud y ésta fuera producida por la propia actuación del que pide la justicia. Así entonces, en este sentido el artículo refiere que: “Los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, en medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado”. En similares términos lo anterior se encuentra contenido en la parte final del artículo 78.

Ya en el orden de la sistematización, los artículos 75, 76 y 77 enumeran respectivamente las causales de nulidad la votación recibida en casilla, las causas de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa y las causas de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa.

Por último, el artículo 78 prevé la posibilidad de que el Tribunal Electoral pueda declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores ante la presencia de violaciones sustanciales en la jornada electoral, plenamente acreditadas y que sean determinantes para el resultado de la elección.

V. PRINCIPIOS RECTORES DE LA NULIDAD EN MATERIA ELECTORAL

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se ha mencionado, tiene como uno de sus objetivos -artículo 3, párrafo 1, inciso a)- el garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. En tal virtud, estos principios no son ajenos al sistema de nulidades, pero éste, se ciñe en la actualidad a otros principios rectores, los cuales deben ser necesariamente observados al analizar las diversas impugnaciones.

El primer principio se refiere a que la nulidad de lo actuado en una casilla sólo afecta de modo directo la votación recibida en ella y no puede, por tanto, constituir causa de nulidad de la votación recibida en otras casillas. Así lo sustentó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral en la jurisprudencia cuyo rubro se identifica como:

3. NULIDAD DE VOTACIÓN. LAS IRREGULARIDADES COMETIDAS EN UNA CASILLA NO PUEDEN CONSTITUIR CAUSA DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN OTRAS CASILLAS.²⁶

Como segundo principio podemos señalar a la imposibilidad de la anulación de votos en lo individual, éste se encuentra contemplado en el criterio de jurisprudencia emitido por la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral, mismo que se identifica con el rubro:

44. VOTOS EN LO INDIVIDUAL. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL PARA DECLARAR LA NULIDAD.²⁷

El tercer principio es denominado “Principio de la conservación de los actos válidamente celebrados” y se sustenta en la redacción de la jurisprudencia JD.1/98 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro se identifica como:

PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.²⁸

Principio expresado en su tiempo por el profesor Rubén Hernández Valle²⁹ con la denominación de “Principio de conservación del acto electoral”, el cual en sus palabras y atendiendo a la legislación vigente en Costa Rica, expone:

Primero.- Que mientras no se constaten infracciones legales graves que puedan producir la nulidad de las elecciones, los organismos electorales o jurisdiccionales, en su caso, no deberán decretar la nulidad del acto electoral; Segundo.- Que un vicio en el proceso electoral que no sea determinante para variar el resultado de la elección, tampoco comporta la nulidad de la elección cuando no se altere el resultado final, y Tercero.- La declaratoria de nulidad de un acto no implica necesariamente la de las etapas posteriores ni la de los actos sucesivos del proceso electoral, a condición de que la nulidad decretada no implique un falseamiento de la voluntad popular.

Otros principios rectores que de igual forma rigen al sistema de nulidades en materia electoral se extraen de la lectura de los artículos 9, párrafo 1, inciso e); 52, párrafo 1, incisos a), b) y c); 71, párrafo 2; 72; 74 y 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y corresponden a:

- La nulidad decretada por el Tribunal Electoral se debe contraer exclusivamente a la elección para la que expresamente se haya hecho valer;

- Los cómputos, constancias de mayoría y validez o de asignación no impugnadas en tiempo y forma, serán consideradas válidas, definitivas e inatacables;
- No se decretará la nulidad de votación recibida en casilla o de una elección cuando las causas de nulidad, hechos o circunstancias hayan sido provocadas por el partido político actor, y
- Para decretar la nulidad de votación o de elección, el órgano jurisdiccional atenderá exclusivamente los hechos o circunstancias que hayan sido invocadas en el medio de impugnación respectivo.

VI. DISTINCIONES ENTRE VOTO VÁLIDO, VOTO NULO, VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA, NULIDAD DE VOTACIÓN Y NULIDAD DE UNA ELECCIÓN

1. VOTO VÁLIDO Y VOTO NULO

La primera distinción entre estos términos se encuentra contemplada en la redacción de los incisos a) y b), del párrafo 1, del artículo 230, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el primero de los incisos se cita: “Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados”; en el segundo de los incisos se cita: “Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada”. En este tenor, el párrafo 2, del artículo 227 del mismo ordenamiento señala: “Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados”.

Esta distinción se refleja y materializa en la etapa del proceso electoral denominada “jornada electoral” y, específicamente en el escrutinio y cómputo que realizan los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, ya que es a través de este procedimiento, que se determina entre otras cosas el número de electores que votó, los votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos y el número de votos nulos.

La segunda distinción entre los términos en comento, será en relación a sus efectos. Los votos válidos producen sus efectos en el cómputo que de cada elección se haga y por la cual se determina al partido político o candidato que obtuvo la mayoría de votos en cada una de las casillas y posteriormente, a la suma de todos los votos de las casillas de un distrito, entidad federativa o circunscripción plurinominal. Por su parte, el voto nulo tiene importancia en el procedimiento de asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. Se toma en cuenta para determinar la votación total emitida de conformidad con el artículo 12, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero con posterioridad a ella no contará para la formulación de la votación nacional emitida.

Así en los artículos 12, párrafo 2 y 18, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respectivamente se expresa: “En la aplicación de la fracción III, del artículo 54, de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos”; “La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos”.

Antes de proceder a realizar la diferenciación entre voto nulo y nulidad de votación, es prudente hacer notar que nuestra legislación electoral contempla la posibilidad de que el elector emita su voto en favor de un candidato no registrado ante el consejo correspondiente del Instituto Federal Electoral. En este caso, la propia legislación electoral no contempla expresamente a este voto como nulo, sino que lo priva de efectos para una la elección de diputados y senadores e incluso para la elección de presidencial;³⁰ sin embargo, toda vez que, como ya se ha señalado, se considera como voto nulo el depositado por un elector en la urna en el que no marcó un cuadro que contenga un emblema o emblemas de partido político o partidos coaligados y, en este voto a favor de candidatos no registrados se actualiza dicha hipótesis, por tanto se podría llegar a pensar en una especie de voto nulo.

Es pertinente mencionar, que estos votos a favor de candidatos no registrados se toman en cuenta para la formación de la votación total emitida, pero se restan al formular la votación nacional emitida.

2. VOTO NULO Y NULIDAD DE VOTACIÓN

La distinción entre voto nulo y nulidad de la votación radica en tres puntos principales: el órgano que lo emite, las causas por las que se produce y sus efectos.

En el primer punto, el voto nulo es declarado así por los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla al realizar el escrutinio y cómputo; en cambio, la nulidad de la votación es decretada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de inconformidad que se interponga en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa.

En el segundo punto, el voto sólo puede ser declarado nulo cuando el elector no marca en la boleta electoral un solo cuadro que contenga el emblema del partido político, el de la coalición o los emblemas de los partidos coaligados; mientras que la nulidad de la votación sólo se producirá si se encuentran plenamente acreditadas y, en su caso, sean determinantes para el resultado de la votación, las causales previstas ex profeso por el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El tercer punto de diferenciación radica en que el voto nulo produce sus efectos directamente sobre el cómputo de una casilla, o bien, en la suma de votos de una circunscripción plurinominal; en cambio, la nulidad de la votación puede tener como efectos el declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas y como consecuencia de lo anterior, modificar las actas de cómputo distrital y de entidad federativa y, en su caso, revocar las constancias expedidas a favor de una fórmula o candidato a diputado o senador.

3. VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLAS Y NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLAS

De la interpretación de los artículos 12, 218, párrafos 1 y 3, 227, 229 y 230 del código electoral vigente, se advierte que la votación recibida en casilla comprende

la totalidad de los votos depositados en las urnas, esto es, los votos válidos, los votos nulos y los votos a favor de candidatos no registrados.

Por su parte, la nulidad de votación recibida en casilla corresponde a la anulación de la votación total recibida en una casilla decretada por el Tribunal Electoral al haberse actualizado cualquiera de las causales de nulidad previstas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De los anteriores términos se puede afirmar que al decretarse por el Tribunal Electoral la nulidad de la votación recibida en una casilla, ésta afecta a la totalidad de votos depositados en las urnas (votos válidos, votos nulos y votos inválidos).

4. NULIDAD DE LA VOTACIÓN Y NULIDAD DE UNA ELECCIÓN

La principal diferencia entre estos términos se plasma en las causales por las cuales se producen y sus efectos. La nulidad de la votación se diferencia de la nulidad de una elección, ya que en la segunda se pueden ver reflejadas las causas de la primera, esto es, las causas de nulidad de la votación pueden producir la nulidad de una elección cuando éstas se acrediten en por lo menos veinte por ciento de las casillas de un distrito o en el veinte por ciento de las secciones de una entidad federativa. La nulidad de una elección se producirá también por otras causas no contempladas en la nulidad de la votación y son, a saber: cuando no se instalen las casillas y, por ende, la votación no se hubiera recibido en el veinte por ciento de las secciones de un distrito electoral o de una entidad federativa, y por motivos de inelegibilidad de la fórmula de candidatos.

La segunda diferencia estriba en que, mientras la primera afecta la votación emitida en una o varias casillas o, modifica las actas de cómputo distrital y de entidad federativa o, revoca las constancias expedidas a favor de una fórmula o candidato a diputado o senador, la nulidad de una elección tendrá como su principal y fatal efecto, como se verá más adelante, la realización de elecciones extraordinarias en el distrito o entidad federativa de que se trate.

VII. CAUSAS DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA

El primer nivel de afectación de las nulidades en materia electoral se refiere a la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas. Éste se compone de once hipótesis, de las cuales diez se pueden actualizar con hechos o conductas que se presenten durante la jornada electoral y una sola en la etapa de resultados y declaración de validez; asimismo, en seis de ellas de presentarse el hecho debe anularse la votación recibida en casilla y en cinco de las hipótesis se requiere de la presencia de un elemento adicional que consiste en que la irregularidad sea determinante para el resultado de la votación.

En el presente estudio se expondrán cada una de las causales de nulidad establecidas por el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, su antecedente más remoto, su correlación en las legislaciones electorales de las entidades federativas, su correspondencia en las legislaciones de la materia en los países de América Latina, así como las características de su entorno.

La votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten cualesquiera de las siguientes causales:

a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;

Ésta encuentra su primer antecedente en la redacción de la fracción VI del artículo 50 del capítulo IV de la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916, fracción que a la letra decía: “VI. Que la instalación de la casilla electoral se hiciera contra lo dispuesto en la Ley”.

La causal de mérito encuentra correlación en las 32 entidades federativas con algunas variantes en Aguascalientes, Baja California, Colima, México, Morelos, Hidalgo, Nuevo León y el Distrito Federal; verbigracia, en la legislación de la primera de las entidades citadas se agrega: “...conforme a la publicación oficial”. De la misma forma, esta causal encuentra correspondencia en países como Brasil, Costa Rica, Perú y Venezuela.

Esta causal guarda una estrecha relación con la etapa de preparación de la elección, ya que es en ésta donde se desarrollan los trabajos tendientes a determinar los

lugares en los cuales deberán ubicarse las casillas para el día de la elección, lugares que fueron previamente publicados por el consejo distrital correspondiente.

Para determinar el lugar donde deberán instalarse las casillas, deben atenderse determinados requisitos que se contemplan en el texto del artículo 194 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que pueden dividirse en:

- **Positivos:** se establece que las casillas deberán ubicarse en lugares que permitan el fácil y libre acceso de los electores y asimismo permitan la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto; y
- **Prohibitivos:** se establece que no deben instalarse en: a) las casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales o por los candidatos registrados en la elección de que se trate; b) los establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto o locales de los partidos políticos; y c) locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

En este sentido, el propio ordenamiento especifica de manera general los lugares que se preferirán para la ubicación de las casillas, esto es, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.

En estos términos, las únicas causas que justifican el cambio de ubicación de una casilla se encuentran delimitadas por el artículo 215 del ordenamiento anteriormente citado y corresponden a: que no exista el local indicado en las publicaciones; que el local se encuentre cerrado o clausurado y no permita la instalación de la casilla; se advierta al momento de la instalación, que ésta se pretende realizar en un lugar prohibido por la ley; que las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores, o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal, y que el consejo distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al presidente de la casilla.

Si la casilla por las anteriores causas tuviera que cambiar de lugar de ubicación, la condición a observar será que ésta quede instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiendo dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original.

En la interpretación y aplicación de las hipótesis que justifican legalmente la instalación de las casillas en lugar distinto al señalado por el consejo distrital, la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral emitió el criterio jurisprudencial cuyo rubro se identifica como:

25. INSTALACIÓN DE LA CASILLA SIN CAUSA JUSTIFICADA EN LUGAR DISTINTO AL SEÑALADO POR LA JUNTA [ACTUALMENTE CONSEJO] DISTRITAL CORRESPONDIENTE. INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSA DE NULIDAD.³¹

b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;

Esta causal encuentra su primer precedente en la fracción V del artículo 222 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, misma que era del tenor literal siguiente: “V. Cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al comité distrital, fuera de los plazos que esta Ley establece”.

Asimismo esta causal encuentra correlación en las 32 entidades federativas con algunas variantes en Baja California, Baja California Sur, Querétaro y Tlaxcala. Así por ejemplo, en la Ley Electoral del Estado de Querétaro se expresa: “Entregar los paquetes que contengan los expedientes electorales a los Consejos Distritales y/o Municipales, fuera de los plazos que la Ley Electoral señala, salvo que medie fuerza mayor o caso fortuito”. Así también esta causal encuentra correspondencia en países como Colombia y Chile.

Con relación a esta causal de nulidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 238, establece que los presidentes de las mesas directivas de casilla, bajo su responsabilidad y una vez clausuradas las casillas, harán llegar al consejo distrital correspondiente los paquetes que contengan los expedientes electorales de manera inmediata cuando se trate de casillas urbanas ubicadas en la cabecera del distrito, hasta doce horas tratándose de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito y hasta veinticuatro horas en el caso de

casillas rurales. Los plazos establecidos serán computados a partir de la hora de la clausura.

Se debe tomar en consideración que los consejos distritales atendiendo a la diversidad geográfica de nuestro país y, por ende, a la problemática para cumplir con los plazos señalados, podrán acordar previamente al día de la elección, la ampliación de dichos plazos para aquellas casillas que así lo justifiquen.

En cuanto al significado de la expresión “inmediatamente” y su interpretación, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha emitido la jurisprudencia identificada como:

PAQUETES ELECTORALES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR ENTREGA INMEDIATA DE LOS.³²

Se considera que existe causa justificada para que los paquetes sean entregados fuera de los plazos establecidos, incluyendo los casos de ampliación, cuando medie caso fortuito o fuerza mayor, mismos que se deben hacer consistir en un determinado hecho, claramente descrito y fehacientemente acreditado, quedando al prudente arbitrio del juzgador la calificación correspondiente. Lo anterior fue considerado así por la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral al emitir la tesis de jurisprudencia cuyo rubro se identifica como:

29. PAQUETES ELECTORALES, EXTEMPORANEIDAD EN LA ENTREGA DE LOS. DEBE EXISTIR CAUSA JUSTIFICADA PARA ELLO.³³

c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;

El primer antecedente de esta causal se localiza en la redacción del inciso a), de la fracción III, del artículo 223, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y se contemplaba como una violación sustancial para los efectos de la nulidad de una elección. En estos términos, la ley de referencia expresaba: “Una elección será nula... III. Cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección. Se entiende por violaciones

sustanciales: a) La realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a esta Ley”.

Esta causal encuentra correlación en treinta entidades federativas, no estando comprendida en la legislación electoral del Estado de Sonora y, en la legislación electoral del Estado de Chiapas, ésta no se contempla como una causal de nulidad de la votación recibida en casilla, sino más bien como una violación sustancial dentro de las causales de nulidad de una elección. Cabe hacer notar que en Colima, Estado de México, Morelos y el Distrito Federal la causal de mérito se encuentra aunada a la primera causal de nulidad a que hemos hecho referencia, así por ejemplo, en el Código Electoral del Estado de Colima se expresa: “La votación en una casilla electoral será nula cuando: Sin causa justificada, la casilla electoral se haya instalado en lugar distinto al aprobado por el Consejo Municipal correspondiente, o se hubiera instalado en hora anterior o en condiciones diferentes a las establecidas por el mismo, o cuando el escrutinio y cómputo se efectúe en sitio diferente al de la casilla”. Así también, encuentra correspondencia en las legislaciones electorales de países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Panamá y Colombia. En este último, al igual que en México, se admite el cambio siempre que medie causa justificada.

En otro orden de ideas, la causal en turno tiene relación directa con la ubicación e instalación de la casilla, dado que si ésta se ubica e instala en el lugar determinado por el consejo distrital, o por el contrario, se instala en lugar diverso y por las causas justificadas anteriormente señaladas, el escrutinio y cómputo se efectuará en el mismo lugar de su ubicación. Por lo anterior, también se puede afirmar que si la casilla se instala en lugar diverso sin causa justificada, el escrutinio y cómputo sigue la misma suerte de la nulidad de la primera.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contempla ningún caso de excepción que justifique de alguna manera el realizar el escrutinio y cómputo en local diferente, sin embargo, el Tribunal Electoral analizando las circunstancias de facto que tienen origen dentro de la jornada electoral y de conformidad con los criterios de interpretación de la norma electoral, ha emitido diversos criterios por los cuales plasma las posibles causas justificadas para su celebración en local diverso.

Siendo consistentes con la experiencia, se puede decir que del universo de casillas instaladas en toda la República, muchas de ellas no son susceptibles de quedar ubicadas en locales que guarden las condiciones necesarias por las que se resguarden o permitan el trabajo de los integrantes de la mesa directiva, verbigracia: empezara a llover y el propietario del domicilio no permitiera al acceso al interior, o que no existiera luz, claridad o visibilidad para continuar con los trabajos.

Bajo esta óptica, la otrora Sala Central del Tribunal Federal Electoral estableció el criterio que se contiene en la tesis jurisprudencial identificada como:

23. ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EN LOCAL DIFERENTE AL DETERMINADO POR EL CONSEJO DISTRITAL RESPECTIVO. CUÁNDO SE CONSIDERA QUE EXISTE CAUSA JUSTIFICADA PARA ELLO.³⁴

No obstante lo anterior, en reciente resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se sostiene (en un criterio relevante) que existiendo situaciones análogas entre la primera causa de nulidad y ésta por presentar elementos comunes, se deben aplicar las causas justificación que contiene el artículo 215 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así las cosas, si la casilla puede instalarse en lugar diverso cuando las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto, o garantizar las operaciones electorales en forma normal, esto es aplicable a la realización del escrutinio y cómputo en local diverso. En estos términos, el criterio relevante se identifica con el rubro:

ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. CUANDO JUSTIFICA SU REALIZACIÓN EN LOCAL DIFERENTE, AL AUTORIZADO.³⁵

d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;

La presente causal tiene al igual que la anterior su primer antecedente en la fracción III, del artículo 223, de la ley electoral conocida como LOPPE, esto es, se contenía como una violación sustancial para la nulidad de una elección. Así, el inciso b) de

la fracción y artículo citados disponía: “Una elección será nula: ...III. Cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en... Se entiende por violaciones sustanciales: b) La recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección”.

Esta causal encuentra correlación en treinta entidades federativas, no encontrándose prevista en la legislación electoral del Distrito Federal y, en el caso de la legislación electoral del Estado de Chiapas, esta causal se encuentra comprendida como una violación sustancial dentro de las causas de nulidad de una elección. Asimismo encuentra variaciones en las legislaciones de la materia de los estados de Baja California y Sinaloa, así por ejemplo, en la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California se cita: “Recibir la votación en día y hora distintas a las señaladas por la ley”. En la similitud encuentra correspondencia con las legislaciones electorales de países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Argentina.

Respecto de esta causal, debe tenerse presente que la votación iniciará una vez instalada la casilla (no antes de las 8:00 horas del día de la elección) y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral relativo a la instalación de la casilla, en tal caso, el presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación y ésta se cerrará a las 18:00 horas. En este tenor, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 224 contempla los únicos casos por los que la casilla podrá cerrar anticipadamente, o bien, permanecer abierta después de las 18:00 horas y estos casos corresponden a: que el presidente y el secretario certifiquen que hubieran votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente, o que a la hora de cierre se encontraren aún electores formados.

En estos términos no es admisible cualquier otro caso de excepción, por lo que la votación de los ciudadanos sólo puede ser admitida y recibida válidamente el día legalmente señalado para la jornada electoral y exclusivamente dentro de los horarios establecidos por el código. Al respecto, la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral emitió el criterio contenido en la tesis jurisprudencial identificada como:

94. RECIBIR LA VOTACIÓN EN FECHA DISTINTA A LA SEÑALADA PARA LA CELEBRACIÓN DE LA ELECCIÓN.

SU INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSAL DE NULIDAD.³⁶

e) Recibir la votación personas u organismos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

Esta causal al igual que las dos anteriores se encontraba prevista como una violación sustancial para la nulidad de una elección, así en el inciso c) de la misma fracción y artículo anteriormente citados de la LOPPE se disponía: “...Se entiende por violaciones sustanciales: c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta Ley”.

La causal de mérito encuentra correlación en veintisiete entidades federativas, no encontrándose prevista en las legislaciones electorales de Aguascalientes y Sonora. En el caso de las legislaciones electorales de Chiapas, Jalisco y Puebla, ésta se encuentra prevista como violación sustancial dentro de las causas de nulidad de una elección. Cabe hacer notar que esta causal en la legislación de la materia en el Estado de Sinaloa se encuentra aunada a la causal inmediata anterior, así la Ley Electoral del Estado de Sinaloa cita: “Recibir la votación en fecha distinta a la establecida para la celebración de la elección o por personas u organismos distintos a los facultados por esta ley”. En la similitud, encuentra correspondencia con países como Perú y Paraguay.

La experiencia en los comicios ha dejado saber que, circunstancialmente, no se presentan alguno o algunos de los funcionarios designados como propietarios, o bien, todos ellos, es entonces que el ordenamiento electoral prevé las medidas necesarias para recibir la votación correspondiente y éstas se localizan en el contenido del artículo 213. El día de la jornada electoral a las 8:00 horas, el presidente, secretario y escrutadores designados como propietarios de las mesas directivas de casilla, procederán a la instalación de ésta en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurren. Es el caso de que de no instalarse a la hora antes citada, el procedimiento para la sustitución de los funcionarios iniciará a las 8:15 horas, destacando en primer lugar la facultad por parte de los propietarios presentes para la designación de los funcionarios necesarios, en segundo término y ante la ausencia de los propietarios, esta facultad queda reservada a los suplentes presentes y sólo en el caso de ausencia de los

funcionarios designados como propietarios y suplentes, esta facultad corresponderá al consejo distrital a través del personal previamente designado. En todos los casos, está presente la posibilidad de que los electores participen en la integración de la mesa directiva de la casilla³⁷, así como la prohibición de que los nombramientos recaigan en los representantes de los partidos políticos.

Al respecto de la sustitución de los funcionarios propietarios y suplentes por los ciudadanos, la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral emitió el criterio contenido en la tesis jurisprudencial identificada con el rubro:

92. RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN POR PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS A LOS FACULTADOS POR EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CUANDO NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD.³⁸

La casilla como órgano electoral facultado para recibir la votación, se debe integrar por un presidente, un secretario y dos escrutadores, cada uno de los cuales realiza una función específica en la jornada electoral, por lo que la presencia de estos funcionarios debe estar a lo largo de toda la jornada, la ausencia total o falta de nombramiento de alguno de estos integrantes puede también desembocar en la actualización de esta causal, pero para tal caso, deberá atenderse a la importancia de las funciones que tengan encomendadas.

f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;

La causal en turno encuentra su primer antecedente en la redacción del artículo 168 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, mismo que a la letra decía: “Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: ...4 Error ó fraude en la computación de los votos”.

La misma encuentra correlación en la mayoría de las legislaciones electorales de las entidades federativas excepto en la legislación del Estado de Querétaro, así también, encuentra correspondencia en países como Colombia y Panamá.

Esta causal de nulidad se compone de dos supuestos: el dolo o error en la computación de los votos y que esto sea determinante para el resultado de la votación.

Por dolo debe entenderse a la conducta que lleva implícita el engaño, el fraude, la simulación o la mentira, esto es, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada, mientras que por error se debe entender cualquier idea o expresión no conforme con la verdad o que tenga diferencia con el valor correcto, jurídicamente implica la ausencia de mala fe. La sola presencia del dolo o error en la computación de los votos no actualiza necesariamente la nulidad de la votación recibida en una casilla, sino más bien es la adminiculación de los dos elementos lo que provocaría la nulidad.

En el estudio del contenido y alcance del segundo elemento que configura esta causal, el Tribunal Electoral ha partido para su análisis a través de dos criterios, uno de carácter cuantitativo y otro de carácter cualitativo. En el primero se han emitido diversas tesis de jurisprudencia, específicamente por la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en las cuales el elemento de importancia radica en la diferencia de votos computados en exceso en relación con la diferencia numérica que exista entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar de la votación. En este sentido, las tesis que sustentan lo anterior se identifican como:

12. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN.³⁹

13. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN EL NUMERO DE VOTOS COMPUTADOS EN EXCESO EN RELACION AL TOTAL DE ELECTORES QUE SUFRAGARON.⁴⁰

En el segundo criterio, el Tribunal Electoral ha sumado al análisis matemático anterior un estudio numérico-analítico, a través del cual se deducen otros aspectos, tanto o más relevantes para la certeza y objetividad de los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo, como se desprende de las tesis identificadas como:

ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO EXISTA UNA GRAN DISPARIDAD SIN JUSTIFICACIÓN EN LOS DATOS NUMÉRICOS ASENTADOS EN EL ACTA, INDEPENDIEMENTE DE QUE NO SE ALTERE EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN EN LA CASILLA, PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD POR LA CAUSAL DE.⁴¹

ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN.⁴²

g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;

Esta causal tiene como su primer antecedente la redacción del inciso g), del artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del quince de agosto de 1990, inciso que en sus términos expresaba: “Permitir sufragar sin Credencial para Votar o a aquéllos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción señalados en el párrafo 5 del artículo 218 y en el artículo 223 de este Código, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación”.

La causal de mérito encuentra correlación en la mayoría de las entidades federativas, salvo el caso de la legislación electoral del Estado de Chiapas en donde se encuentra prevista como una violación sustancial dentro de las causales de nulidad de una elección. Por otro lado, en las legislaciones electorales de Sonora, Yucatán y Zacatecas no se encuentra en la redacción de la causal razón alguna que atienda a casos de excepción, así por ejemplo, en el Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas se expresa: “Permitir a los ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y

siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación”. Por último, esta causal encuentra correspondencia en la legislación electoral de Paraguay.

Es un hecho innegable que, para que los ciudadanos el día de la elección puedan ejercer su derecho al voto, es requisito indispensable que presenten su respectiva credencial para votar con fotografía y además se encuentren inscritos en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio. A lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevén casos de excepción, mismos que la propia causal alude.

La excepción prevista por el primero de los ordenamientos citados, corresponde a los representantes de los partidos políticos acreditados ante la mesa directiva de casilla y a los electores en tránsito; por su parte, la excepción prevista por el segundo de los ordenamientos, corresponde a los ciudadanos que habiendo promovido el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y obteniendo sentencia favorable, no fue posible para el Instituto Federal Electoral expedirles su credencial para votar con fotografía o, en su caso, incluirlos en el listado nominal correspondiente. Al respecto de esta excepción, la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en lo que interesa, sostuvo:

102. SUFRAGAR SIN CREDENCIAL PARA VOTAR O SIN APARECER EN LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES Y SIEMPRE QUE ELLO SEA DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN. CUANDO NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD.- ... la copia certificada de los puntos resolutive de las resoluciones emitidas por el Tribunal, conjuntamente con una identificación, deben permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho de voto en la jornada electoral, haciendo dichos documentos las veces de Credencial para Votar con fotografía y de listado nominal de electores, y precisándose además que en caso de que se presente a votar algún ciudadano con la copia certificada de referencia, el Presidente de la mesa directiva de casilla de la sección correspondiente debe acatar la resolución respectiva y permitirle sufragar, reteniendo dicho documento y anotando esta circunstancia en el apartado de incidentes del acta de la jornada electoral...⁴³

Para tipificar esta causal de nulidad no es suficiente el permitir sufragar ilícitamente a los ciudadanos que carezcan de credencial para votar con fotografía o que no aparezcan en el listado nominal correspondiente, es indispensable además, que esta conducta sea determinante para el resultado de la votación, tal como lo sostuvo la

Sala Central del Tribunal Federal Electoral en la tesis jurisprudencial identificada con el rubro:

40. SUFRAGAR SIN CREDENCIAL PARA VOTAR O SIN APARECER EN LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES. SU INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSA DE NULIDAD.⁴⁴

h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;

El primer antecedente de esta causal se localiza en la redacción de la fracción VII, del artículo 112 de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 y se encontraba prevista como una causa de nulidad de las elecciones secundarias, mismas a través de las cuales se elegía, por los colegios municipales, a los diputados, senadores, Presidente y Vicepresidente de la República, así como a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta causal encuentra correlación en treinta entidades federativas, no previéndose en las legislaciones electorales de Querétaro y Sonora; en el Código Electoral del Estado de Chiapas, esta causal se encuentra prevista como una violación sustancial dentro de las causas de nulidad de una elección. Asimismo, encuentra correspondencia en la legislación electoral de Brasil.

La causal de mérito se compone de dos supuestos relacionados con la actuación de los representantes de los partidos políticos durante la jornada electoral, y son: el impedir su acceso a las casillas y expulsarlos, ambos sin que medie causa justificada.

Las funciones que desarrollarán los representantes de los partidos políticos a lo largo de la jornada electoral, se encuentran delimitadas por los artículos 199 y 200 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los representantes generales ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla para las que fueron acreditados, deberán actuar individualmente y se abstendrán de sustituir en sus funciones a los representantes de su partido

acreditados ante una mesa directiva de casilla, o bien, ejercer o asumir funciones que correspondan a los integrantes de las mesas directivas, así como tampoco podrán obstaculizar el desarrollo normal de la votación. Sin embargo, podrán presentar los escritos de incidentes y de protesta sólo en el caso de que el representante de su partido ante una casilla no estuviere presente, así como comprobar su presencia en la casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

Por su parte, los representantes acreditados ante cada una de las mesas directivas de casilla observarán la instalación de ésta y observarán y vigilarán el desarrollo de la elección, asimismo podrán recibir toda copia legible de las actas de instalación, cierre y de escrutinio y cómputo. Así también, podrán presentar los escritos de incidentes y de protesta y acompañar al funcionario de la mesa directiva de casilla designado para la entrega de los paquetes electorales al consejo distrital correspondiente.

En otro orden de ideas, el presidente de la mesa directiva de casilla como autoridad de la misma, podrá impedir el acceso a la casilla a toda persona que ostentándose como representante de un partido político no satisfaga los requisitos de su acreditación, así como a las personas que se encuentren intoxicadas, bajo el influjo enervantes, embozadas o armadas; en consecuencia, si los representantes se sitúan en alguna de estas hipótesis, no obstante que hubieren sido registrados y debidamente acreditados, será legal impedirles el acceso a las casillas. De la misma forma, el presidente de la casilla podrá expulsar válidamente a los representantes de los partidos, siempre que éstos dejaren de cumplir con sus funciones o coaccionen a los electores, alteren el orden o, de cualquier otra forma, interfieran indebidamente en el desarrollo normal de la votación⁴⁵.

i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;

Para poder establecer el primer antecedente de esta causal de nulidad, es necesario precisar el significado de las palabras violencia y presión.

En la primera, se alude a la conducta ilícita consistente en la utilización de la fuerza material para inducir a los electores a emitir su voto en favor de determinado candidato, partido político o coalición, o bien, forzar a los miembros de la mesa directiva de casilla a alterar el desempeño de sus funciones favoreciendo de igual forma a un candidato, partido político o coalición. En este sentido, el primer antecedente de esta causal se localiza en la redacción del artículo 168 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de mil ochocientos cuarenta y tres, por la cual se establecía: “Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: ...2 Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones...”

La segunda, corresponde a un término mucho más amplio e implica un conjunto de circunstancias que influyen en la conducta tanto de los electores como de los integrantes de las mesas directivas de casilla, tales como: las amenazas, el cohecho, el soborno, el proselitismo en la zona de las casillas, la propaganda electoral en las casillas, el acarreo de votantes, el ofrecimiento de alguna recompensa por emitir el voto en favor de un candidato, partido político o coalición, etc. En este sentido, el primer antecedente de esta causal se localiza en la redacción del punto tercero del artículo 54 de la Ley Orgánica Electoral del doce de febrero de 1857, misma que a la letra decía: “Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: ...Tercero. Por haber mediado cohecho o soborno en la elección”.

Esta causal encuentra correlación en veintinueve entidades federativas, no encontrándose prevista en las legislaciones electorales de Baja California, Campeche y Tlaxcala. En Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Jalisco, Sonora y Zacatecas, encuentra variantes en la redacción, verbigracia, en la Ley Electoral del Estado de Jalisco se cita: “Se ejerza violencia física, exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular, sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o de los electores, de tal manera que afecte la libertad o secreto del voto y estos actos tengan relevancia en los resultados de la votación de la casilla”. De igual forma encuentra correspondencia en países como Venezuela, Colombia, Guatemala, Panamá y Paraguay.

Una vez precisados los vocablos violencia física y presión, atendamos al factor “determinante para el resultado de la votación”. Siguiendo la fórmula cuantitativa

expresada en la causal citada con el inciso f), los votos recibidos bajo la circunstancia de violencia física o presión serán determinantes para el resultado de una votación, cuando su número resulte igual o superior a la diferencia existente entre los partidos que obtuvieron el primero y segundo lugar de la votación. Al respecto, la extinta Sala Central del Tribunal Federal Electoral emitió la tesis jurisprudencial cuyo rubro se identifica como:

43. VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN. EXTREMOS QUE SE DEBEN ACREDITAR PARA QUE SE CONFIGURE LA CAUSAL DE NULIDAD POR.⁴⁶

j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación;

Esta causal tiene como su primer antecedente la redacción del inciso j), del artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reformado en los años de 1993-1994, inciso que a la letra decía: “Se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación”.

La misma encuentra correlación en las legislaciones electorales de catorce entidades federativas, no previéndose en las legislaciones de la materia en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Asimismo tiene correspondencia con la legislación electoral de Perú.

En el análisis del primer elemento que configura esta causal de nulidad, se debe tener presente las hipótesis por las cuales válidamente se puede impedir que el ciudadano ejerza su derecho y deber de voto. Éstas se deducen del contenido de los artículos 140, párrafo 2; 217, párrafos 1, 2 y 4; 218, párrafos 1 y 4, incisos a) y b); y 219, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del artículo 85, *contrario sensu* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y corresponden a: que el ciudadano no cuente con credencial para votar con fotografía, o bien, no aparezca en el listado nominal y no se contemple dentro de los casos de excepción; que el ciudadano se presente a la

casilla con una credencial para votar con muestras de alteración o que no le pertenezca; que el ciudadano se presente a votar con su credencial marcada previamente por otra casilla, o bien, con el dedo pulgar impregnado con tinta indeleble, y que concurra el ciudadano a votar intoxicado, bajo el influjo de enervantes, embozados o armados.

Por lo que hace al segundo elemento de esta causal, el factor “determinante para el resultado de la votación”, se obtendrá siguiendo la formulación cuantitativa anteriormente expresada, esto es, si el número de ciudadanos a los que se les impidió ejercer su derecho al voto, sin causa justificada, resultare igual o superior a la diferencia existente entre los partidos que obtuvieron el primero y segundo lugar de la votación, esto configura la causal de nulidad.

Con relación a lo anterior, también debe observarse que el impedimento se debe realizar el día de la jornada electoral y dentro del tiempo útil para votar, así también, que tal impedimento sólo puede ser realizado por los funcionarios de las mesas directivas de casilla. En estos términos, la Sala de Segunda Instancia del otrora Tribunal Federal Electoral emitió el criterio contenido en la tesis jurisprudencial identificada como:

2. NULIDAD DE VOTACIÓN. ACTUALIZACIÓN DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 287, PÁRRAFO 1, INCISOS F) Y J) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.⁴⁷

k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparable durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Esta causal nulidad denominada como genérica de la votación recibida en una casilla, es producto de las reformas legales en materia electoral del diecinueve de noviembre de 1996 y conforma un avance significativo en la materia de nulidades en la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Su inclusión en el catálogo de nulidades, responde a la necesidad de incluir en un supuesto jurídico el conjunto de conductas ilícitas, que anterior a la reforma de 1996, no se encontraban previstas y por lo tanto no configuraban alguna

causa de nulidad; en tal virtud, su acreditación y estudio resultaba inútil para las resoluciones de fondo de los recursos de inconformidad del entonces Tribunal Federal Electoral.

Cabe mencionar que se considera que no existe ningún antecedente toda vez que si bien en el siglo pasado se podía impugnar alguna elección por diversas irregularidades, es hasta 1996 en que se establece que dichas irregularidades sean graves.

La causal de mérito únicamente encuentra correlación en las legislaciones electorales de Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y el Distrito Federal. Asimismo, por su novedad, no encuentra correspondencia en las legislaciones electorales de los países de América Latina.

De su lectura, se desprenden los elementos que necesariamente deben concurrir para que se actualice esta causal, mismos que son:

- Que existan irregularidades graves;
- Que las irregularidades se encuentren plenamente acreditadas;
- Que no sean reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo;
- Que en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación; y
- Que sean determinantes para el resultado de la votación.

El primer elemento se puede entender como todo acto contrario a la ley y, de manera específica dentro del contexto de la nulidad de la votación, a toda conducta activa o pasiva que contravenga los principios conforme a los cuales debe transcurrir la elección. Desde luego, no toda irregularidad puede configurar el supuesto normativo, además se requiere que estas irregularidades no encuadren en alguna de las causales de nulidad previstas en los incisos del a) al j), del artículo 75 de la multireferida ley. Ahora bien, el concepto grave de la irregularidad es desde luego de carácter subjetivo, pero que se puede objetivizar atendiendo a las consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación, así de presentarse los representantes de los partidos políticos portando un distintivo mayor en cinco centímetros al señalado en el artículo 198, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no reviste la característica de

gravedad, ya que no repercute en la validez de los sufragios; en cambio, existirá una irregularidad grave que afecta el resultado de la votación, cuando en el acta de escrutinio y cómputo coincidan todos los datos que debe contener, pero sea claro que se alteraron los mismos o, que entre las actas de escrutinio y cómputo y el acta de la jornada electoral las firmas de los funcionarios no coincidan, ya que esto afecta la credibilidad de la actuación de los funcionarios de la mesa directiva de casilla.

Por el segundo elemento debe entenderse que los actos contrarios a la ley se encuentren debidamente probados, es decir, que se presente la ausencia de incertidumbre, por lo que en el juzgador debe existir una completa convicción de la presencia de las irregularidades que se hagan valer, mismas que deben estar apoyadas con los elementos probatorios aportados⁴⁸.

Por el siguiente elemento normativo de esta causal, se debe entender a aquellas irregularidades que no fueron subsanadas en su oportunidad en la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo y que hayan trascendido al resultado de la votación.

El otro elemento se refiere a la condición de notoriedad que debe tener la duda acerca de la certeza de la votación emitida en determinada casilla, es decir, para la actualización de este elemento, debe advertirse en forma manifiesta que la votación no se recibió atendiendo al principio constitucional de certeza que rige a la función electoral⁴⁹.

Por último, el que sea determinante para el resultado de la votación, se puede analizar a través de dos criterios: cuantitativo y cualitativo. Para el primero, se aplica la formulación anteriormente expresada en las causales de nulidad identificadas con los incisos f), g), i) y j); el segundo enfoque se aplica, principalmente, en el caso de que, aun cuando las irregularidades existentes no alteren el resultado de la votación en la respectiva casilla, sí pongan en duda el cumplimiento del principio constitucional de certeza que rige la función electoral y que, como consecuencia, exista incertidumbre en el resultado de la votación⁵⁰.

VIII. CAUSAS DE NULIDAD DE UNA ELECCIÓN DE DIPUTADOS O DE SENADORES

En el segundo nivel de afectación de las nulidades en materia electoral se localizan las causas de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal y las causas de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa. Éstos se componen respectivamente de tres supuestos y, al igual que el anterior nivel, de una causal genérica de nulidad, pero en este caso, de una elección.

Las causas de nulidad comprendidas en los artículos 76 y 77, así como la causal genérica del artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tienden únicamente a la nulidad de una elección de diputados o senadores por el principio de mayoría relativa, o bien, a la asignación de senadores por la primera minoría, según sea el caso, no así a una elección de diputados o senadores por el principio de representación proporcional ni a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior encuentra, en cierta forma, correlación en las legislaciones electorales de las entidades federativas tratándose de la elección del cuerpo legislativo, pero asimismo, también se pueden localizar singularidades que en materia federal electoral correspondieron a una época histórica, o bien, se prevé la posibilidad de anular la elección del titular del Poder Ejecutivo local o de los diputados locales por el principio de representación proporcional.

Como ejemplo de la primera singularidad, se pueden citar los casos de las legislaciones en la materia de los estados de Sonora, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala, Hidalgo, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí y Chiapas, en las cuales se contemplan causas de nulidad establecidas como violaciones sustanciales para la nulidad de una elección, situación, que en materia federal electoral, correspondió a la cuarta época de las causas de nulidad con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y el Código Federal Electoral de 1987.

En la segunda singularidad y por lo que hace a la nulidad de la elección del titular del ejecutivo, se destacan los casos previstos en las legislaciones electorales de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua,

México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. De éstas, en diez se contempla expresamente la posibilidad de anular la elección de gobernador y en otras ocho se establece como norma general que una elección será nula cuando: “se actualice en el veinte por ciento de las casillas o secciones alguna o algunas causas de nulidad de votación en el municipio, distrito o entidad”. Por lo que, tomando en consideración que los ayuntamientos se eligen en el ámbito geográfico del municipio, los diputados en la demarcación denominada distrito electoral y los gobernadores en el territorio del estado; se considera que al hablar del veinte por ciento de las casillas o secciones en la entidad federativa, se contempla la posibilidad de anular la referida elección.

Por lo que se refiere a la nulidad de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, destacan los casos de las legislaciones de Baja California Sur, Sinaloa y Guanajuato.

Los supuestos normativos para la nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, se encuentran contemplados en la redacción del artículo 76 y corresponden:

- Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate;
- Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o
- Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Por su parte, los supuestos normativos para la nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, se localizan en el artículo 77 y corresponden:

- Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate;

- Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o
- Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

Cabe hacer notar que los dos primeros incisos de los artículos citados en el párrafo que antecede, encuentran correspondencia en la legislación electoral de Paraguay.

Como puede observarse, ambos supuestos están redactados en similares términos, pero con algunos rasgos característicos. Los dos primeros supuestos de nulidad de ambas elecciones se diferencian entre sí, toda vez que en el caso de la elección de diputados desde luego su ámbito espacial es más restringido, ya que tienen que actualizarse en por lo menos el 20% de las casillas o secciones de un distrito electoral uninominal; en tanto que en la elección de senadores, dichas causales se deben acreditar en por lo menos el 20% de las secciones de una entidad federativa, ámbito espacial que en obvio es más amplio que el anterior.

Por lo que hace al tercer supuesto de nulidad de ambas elecciones, se debe tener presente que en un distrito electoral uninominal cada partido político solicitará el registro de una fórmula de candidatos a diputados integrada por un propietario y un suplente. Ahora bien, para la elección de senadores, serán registradas en una entidad federativa por cada partido político dos fórmulas de candidatos integradas igualmente por propietarios y suplentes. En ambas elecciones al dejar de reunir un candidato propietario los requisitos de elegibilidad constitucionales y legales, tomará su lugar el suplente, pero, en el caso de que ambos integrantes de una fórmula resulten inelegibles, se actualizará este supuesto de nulidad de una elección, destacando para la elección de senadores, que la causal de inelegibilidad sólo afectará a la fórmula que resulte inelegible sin perjuicio de la otra fórmula.

Al respecto de lo anterior, las legislaciones electorales de países como Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela, disponen similar situación de inelegibilidad de la fórmula de candidatos.

En la misma tesitura, el párrafo 1, del artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que las salas del Tribunal Electoral podrán decretar la nulidad de una elección de diputados y senadores “...cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos”. De lo anterior se observa que esta causal de nulidad de elección se compone de los siguientes elementos:

- Que se hayan cometido violaciones en forma generalizada en la jornada electoral;
- Que las violaciones sean sustanciales;
- Que sean determinantes para el resultado de la elección; y
- Que no sean imputables al partido político actor o sus candidatos.

Ahora bien, las violaciones pueden ser las que se contemplan como causales de nulidad según el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pero no únicamente éstas sino también cualquiera otra transgresión a la ley que se manifieste en un acto contrario a su texto, o que implique que la ley no fue observada o fue indebidamente interpretada. Además, tienen que darse en forma generalizada, es decir, que si bien no actualizan causal de nulidad individualmente consideradas, constituyen por su amplitud una evidencia de que el desarrollo de la jornada electoral no cumplió con los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad que deben imperar en toda elección; por ello, el Tribunal Electoral como garante de que los actos electorales se sujeten invariablemente a tales principios, debe estimar objetivamente todos aquellos aspectos particulares del desarrollo de la elección para determinar la validez o nulidad de los resultados de la misma.

Por sustancial, debe entenderse en el sentido de que tales violaciones o irregularidades atenten contra cualquiera de los elementos esenciales de la jornada electoral, es decir, que sean irregularidades que pongan en entredicho, principalmente, el escrutinio y cómputo de los votos emitidos y la debida integración de los órganos receptores de la votación.

Por determinante, se puede tomar un criterio numérico o aritmético, para deducir si el error en el cómputo de los votos es determinante. Sin embargo, es indiscutible que otras consideraciones que atañen al fondo de una elección son de tanta importancia, o más, que el criterio puramente aritmético. Conforme a lo dispuesto por la fracción III, del artículo 41 constitucional, los principios rectores de la función electoral, son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Basta que no se satisfaga uno solo de los citados principios, para que una elección sea inaceptable, siendo ello suficiente para no confiar en el resultado de la elección.

Finalmente, si no hay razón alguna para imputar tales irregularidades al partido recurrente, debe tenerse por satisfecho el cuarto y último elemento de los presupuestos de la norma legal.

Al respecto, la otrora Sala Central del Tribunal Federal Electoral, emitió la tesis que se identifica como:

CAUSAL GENÉRICA DE NULIDAD. INTERPRETACIÓN DE LA.⁵¹

IX. EFECTOS DE LAS CAUSAS DE NULIDAD

Como punto de partida de este capítulo, se debe tener presente que el único organismo electoral competente para decretar la nulidad de la votación recibida en una casilla y de una elección es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de sus salas regionales, tratándose de las elecciones de diputados y senadores por ambos principios; y la votación recibida en casilla, la Sala Superior, en el caso de la elección de Presidente de la República, siempre y cuando estas elecciones hayan sido impugnadas por el medio de impugnación respectivo.

La nulidad de la votación recibida en casilla declarada por este órgano jurisdiccional, repercute sobre los cómputos distritales o de entidad federativa, sobre los cómputos de circunscripción plurinominal y, por último, en el total de la votación nacional emitida.

En este orden de ideas, al ser anulada la votación recibida en una o varias casillas, ésta se deducirá del total del acta de cómputo distrital o de entidad federativa, según la elección de que se trate. Para el caso de las elecciones por el principio de representación proporcional, esta nulidad de votación también se verá reflejada en el cómputo de circunscripción plurinominal. A su vez, esto repercute en la votación nacional emitida con base en la cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral realiza la asignación de diputados y senadores por el referido principio.

Cuando sea declarada nula una elección de diputado por el principio de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal por cualesquiera de los supuestos previstos en el artículo 76 de la Ley General de Medios de Impugnación, o la elección de senadores en una entidad federativa por los dos primeros supuestos previstos por el artículo 77 del mismo ordenamiento, el efecto será la celebración de elecciones extraordinarias, mismas que en términos del artículo 20 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deberán celebrar dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.

Ahora bien, en el caso de que los integrantes de una de las fórmulas de candidatos para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa resultaren inelegibles, el efecto será la convocatoria a elecciones extraordinarias exclusivamente para la fórmula de candidatos que resultó inelegible.

Por otra parte, si la inelegibilidad resultara de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo ocupó el segundo lugar de la votación, su lugar será ocupado por la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva del mismo partido.

En el caso de que el candidato electo a diputado o senador por el principio de representación proporcional resultare inelegible, ocupará el escaño o curul su suplente, pero, de ser inelegible también éste, ocupará el escaño o curul el que sigue en el orden de la lista correspondiente del mismo partido.

Por lo que se refiere a la elección presidencial, conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sólo puede decretarse por

parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral, la nulidad de la votación recibida en una o más casillas, de uno o más distritos, debiendo proceder a realizar el cómputo nacional y declarar la validez de la elección y de candidato electo, con base en la fracción II del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la elección presidencial es conveniente recordar que es hasta el año de 1973 en que en la Ley Federal Electoral se estableció la posibilidad de anularla y a partir de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 se suprimió tal hipótesis. No obstante lo anterior, de la lectura de la fracción y artículo anteriormente referido, se observa que el Tribunal Electoral tiene la atribución de realizar el cómputo nacional y declarar la validez de la elección y de Presidente Electo; por lo que, de llegar a presentarse una impugnación porque algún candidato fuere inelegible y éste en el cómputo nacional obtuviera la mayoría de votos y la inelegibilidad se probara, se considera que la Sala Superior se abstendría de declarar la validez de la elección y de Presidente Electo, con lo cual se actualizaría la hipótesis contenida en el artículo 85 constitucional consistente en que si al primero de diciembre no estuviera declarada la elección se encargaría el Poder Ejecutivo a un Presidente interino o provisional, según lo designe el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente y se convocaría a elecciones extraordinarias.

Se considera lo anterior ya que se estima que la autoridad que tiene la atribución de declarar válida la elección y de Presidente Electo, tiene también la facultad de no hacerlo.

NOTAS

¹ NOHLEN, Dieter. **Introducción**, en: NOHLEN, Dieter *et al.* Compiladores. **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE y FCE. México, 1998, p.7.

² *Ibid.*, p. 7.

³ NOHLEN, Dieter y Daniel SABSAY. **Derecho Electoral**, en: NOHLEN, Dieter *et al.* Compiladores. *Ibid.*, pp. 18 y 19.

⁴ OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. **El Contencioso Electoral/La Calificación Electoral**, en: NOHLEN, Dieter *et al.* Compiladores. *Op. Cit.*, p. 709.

⁵ **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, vigente a partir de su expedición en el **Diario Oficial de la Federación** del 22 de noviembre de 1996.

⁶ MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. **Teoría General de las Nulidades**. Ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1996, p. 245.

⁷ Otros autores como Guyard en 1920, Conso en 1972 y Rojina Villegas en la doctrina nacional, sostienen una posición contraria. El primero de los autores cita: "La nulidad no es siempre la sanción pronunciada por la ley frente a un acto irregular. La ley se conforma a veces con exigir una rectificación... Incluso, en algunos casos, la irregularidad no es sancionada". El segundo autor señala: "La sanción es un *quid* que se alcanza como reacción a un comportamiento valorado en forma desfavorable o incluso prohibido por el ordenamiento; es, más precisamente, el efecto típico que el ordenamiento imputa la integración de esquemas ilegales. Intentar una aproximación entre la no observancia de la obligación y la no liberación de la carga en el plano de sus efectos, reconociendo en la invalidez y en cada una de sus formas una sanción, constituye no solamente una alteración del concepto de sanción, sino sobre todo una confusión entre dos niveles del todo diversos, incluso formalmente. El acto ilícito, en efecto, configura una *fattispecie*; el acto inválido no configura ninguna,

antes bien, es inválido precisamente por esta razón”. Por último, el tercer autor afirma que “la nulidad no es, por lo menos, sólo una sanción y que, fundamentalmente, debe considerarse como una medida jurídica protectora”. *Ibid.*, pp. 8 a 10.

⁸ *Ibid.*, pp. 7 y 8.

⁹ BONNECASE, Julien. *Précis de droit civil*, t. II, p. 216. *Cit.* por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, 32ª ed. México, 1980, p. 184.

¹⁰ BONNECASE, Julien, t. II, p. 275. *Apud.* MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. *Op. Cit. Supra*, nota 6, pp. 75 y 76.

¹¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Las Nulidades en el Derecho Electoral*, en: *III Reunión Nacional de Magistrados*. Tribunal Federal Electoral. México, 1993, p. 1.

¹² PLANIOL, Marcel, t. I. No. 345. *Apud.* GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Op. Cit. Supra*, nota 9, p. 89.

¹³ MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. *Op. Cit. Supra* nota 6, pp. 255 y 256.

¹⁴ DE PINA, Rafael y Rafael DE PINA VARA. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, 24ª ed. México, 1997, p. 51.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 8ª ed. México, 1988, p. 811.

¹⁶ *Vid.* FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 36ª ed. México, 1997, pp. 296 a 298.

¹⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo*. Ed. Porrúa, 10ª ed. México, 1997, p. 558.

¹⁸ DE LA PEZA MUÑOZ CANO, José Luis. *Principios Generales del Derecho Electoral*, en: *Curso Propedéutico de Capacitación para el Personal Jurídico*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1996, pp. 1 y 2.

¹⁹ BRAUNIAS, Karl. *Das Parlamentarische Wahlrecht, 1932*. *Cit.* por BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Los Sistemas Electorales*, en: *Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Xalapa, Veracruz, México, 1991, pp. 8 y 9.

²⁰ NOHLEN, Dieter. Voz: *Derecho Electoral*, en: *Diccionario Electoral*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Costa Rica, 1989, p. 211.

²¹ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, t. V. Ed. Heliasta, 12ª ed. Argentina, 1979, p. 769.

²² OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. *Evolución y Perspectiva del Derecho Electoral. La Justicia Electoral*. Tesis Doctoral. UNAM. México, 1998.

²³ *Ibid.*

²⁴ En la clasificación de las cinco épocas, se señala como último año de cada una de ellas el previo al que se expidió una nueva ley. Ejemplo: Primera Época 1821-1856, toda vez que en 1857 se expidió una nueva ley.

²⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, t. V, vol. I. Ed. Porrúa, 6ª ed. México, 1992, p. 144.

²⁶ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Memoria 1994*, t. II. *Criterios de Jurisprudencia y Tesis Relevantes*. México, 1995, p. 674. Con base en el artículo QUINTO transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* del 19 de noviembre de 1996, los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO del mismo Decreto. Para que los criterios de jurisprudencia de las Salas anteriores resulten obligatorios, se requiere de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

²⁷ *Ibid.*, p. 690.

²⁸ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Tesis de Jurisprudencia*, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 2*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1998, pp. 19 y 20.

²⁹ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Principio de conservación del acto electoral*, en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Federal Electoral., vol. III. No. 4. México, 1994, p. 21.

³⁰ En términos del artículo 218 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar con fotografía, el presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque sus boletas en el círculo o cuadro correspondiente al partido político por el que sufragó, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto. Lo anterior obedece a que en la estructura de la boleta electoral se localiza un espacio para los candidatos o fórmulas no registradas (inciso j) del párrafo 2 del artículo 205 del mismo ordenamiento). Ahora bien, de la redacción del artículo 230 no se aprecia que estos votos deban ser considerados como nulos, además de que serán asentados en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla respectiva por separado; lo anterior privilegia el derecho de emisión del voto, pero atendiendo a la redacción de la fracción I del artículo 41 constitucional, los partidos políticos como entidades de interés público, tienen como uno de sus fines hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

³¹ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Op. Cit.*, pp. 686 y 687.

³² TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Tesis de jurisprudencia, en: *Justicia Electoral. Suplemento No. 1*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, pp. 27 y 28.

³³ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Op. Cit. Supra* nota 26, pp. 687 y 688.

³⁴ *Ibid.*, p. 686.

³⁵ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. Cit. Supra* nota 28, pp. 40 y 41.

³⁶ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Op. Cit. Supra* nota 26, p. 714.

³⁷ De la redacción del artículo 213 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se extrae que los ciudadanos podrán, en ausencia de los funcionarios designados como propietarios y suplentes de las mesas directivas de casilla, formar parte de las mismas, aún más, cuando por razones de distancia o dificultad de las comunicaciones no sea posible la intervención oportuna del personal del Instituto Federal Electoral designado, a las 10:00 horas, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes (inciso f) del párrafo 1 del artículo 213 del ordenamiento citado).

³⁸ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Op. Cit.*, pp. 713 y 714.

³⁹ *Ibid.*, p. 685.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 685.

⁴¹ *Ibid.*, p. 725.

- ⁴² TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. Cit. Supra* nota 32, pp. 22 a 24.
- ⁴³ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Op. Cit. Supra* nota 26, p. 718.
- ⁴⁴ *Ibid.*, p. 689.
- ⁴⁵ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Ed. McGraw-Hill. México, 1997, pp. 314 y 315.
- ⁴⁶ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Op. Cit.*, pp. 689 y 690.
- ⁴⁷ *Ibid.*, p. 673.
- ⁴⁸ CETINA MENCHI, David. *Análisis de la Causal Genérica de Nulidad de Votación Recibida en Casilla*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Xalapa, Veracruz, México, 1997, pp. 4 a 6.
- ⁴⁹ *Ibid.*, p. 7.
- ⁵⁰ *Ibid.*, pp. 8 y 9.
- ⁵¹ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Op. Cit. Supra* nota 26, p. 738.