

La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k) del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

David Cetina Menchi
José Alfredo García Solís*

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes de la causal genérica de nulidad de votación. III. Aspectos doctrinarios; 3.1. De la nulidad electoral en general; 3.2. De la nulidad de votación recibida en casilla. Enfoque teórico-práctico de la causal genérica. IV. Análisis de los supuestos normativos de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla.

I. Introducción

La resolución de los recursos de inconformidad durante el proceso electoral de 1991, puso de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una revisión de la regulación jurídica en materia de nulidades, sobre todo, respecto del sistema tasado o limitativo de causales de nulidad de votación recibida en casilla, ya que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 336 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en esa época, dicho sistema imposibilitaba jurídicamente que se decretara la nulidad cuando las irregularidades aducidas no encuadraban en alguna de las causales de nulidad establecidas expresamente.¹

En tal virtud, todas aquellas irregularidades que se hicieron valer en los recursos de inconformidad, por graves que parecieran y que no configuraban alguna de las causales de nulidad de votación, ni siquiera ameritaban el estudio de fondo en cuanto a la acreditación de las mismas, ya que ello resultaba completamente ocioso, considerando las características taxativas del sistema de nulidades electorales.

Al respecto, durante el proceso electoral federal de 1991 se sustentaron, entre otras, las tesis siguientes:

«TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. NO PUEDE DECLARAR LA NULIDAD SI NO SE TIPIFICA ALGUNA DE LAS CAUSAS PREVISTAS EN LA LEY. El Tribunal Federal Electoral no puede declarar la nulidad si no se tipifica en el caso concreto, alguna de las causales específicamente previstas en los artículos 287, 288 y 289, en relación al artículo 290 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin que la declaratoria de nulidad pueda encontrar su fundamento en la simple analogía o en la mayoría de razón, teniendo presente que en materia electoral está vigente el principio rector de las nulidades, en el sentido de que no hay nulidad sin ley, que está recogido en el artículo 336 del citado ordenamiento.²

CASILLAS. NO ES CAUSA DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN EL CIERRE ANTICIPADO DE LAS. El hecho de que algunas casillas hayan cerrado antes de la hora que fija el artículo 224 párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no está comprendido en ninguno de los supuestos de nulidad expresa y limitativamente establecidos por la ley.³

SECRETO DEL VOTO. NO CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD LA FALTA DE RESPETO AL. Independientemente de que resulte o no cierta la afirmación del recurrente, en el sentido de que no se respetó el secreto del voto, ello no está previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como causal de nulidad de la votación recibida en casillas.⁴

Empero, con motivo de la reforma electoral de septiembre de 1993, salvo algunas adiciones y modificaciones, se conservó el sistema tasado y limitativo de las causales de nulidad de votación recibida en casilla, con los inconvenientes antes

* El licenciado David Cetina Menchi es Magistrado Presidente de la Unidad Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal con Sede en la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz. Asimismo, el licenciado José Alfredo García Solís es Secretario Instructor de la misma Sala Regional.

¹ Cfr. Barreiro Perera, Francisco Javier. «Causal Genérica de Nulidad», 13a. Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal Electoral, México, 1994, pp. 6 a 8.

² Tribunal Federal Electoral. *Memoria 1991*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1992, p. 252.

³ *Ibidem*, p. 213.

⁴ *Ibidem*, p. 213.

reseñados, pero atemperados con la importante y trascendente adición de la denominada «causal genérica de nulidad de elección de diputados o senadores», ya que siempre y cuando se actualizaran los extremos de la misma, el Tribunal Federal Electoral podía declarar la nulidad de cualquiera de estas elecciones, sin que necesariamente las violaciones respectivas tuvieran que configurar alguna o algunas de las causales de nulidad de votación recibida en casilla.

Actualmente, como un avance significativo en materia de nulidades, en la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no sólo se conserva de manera similar, en el artículo 78, la referida causal genérica de nulidad de elección de diputados o senadores que se encontraba prevista en el artículo 290 párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sino que también, como una innovación, se establece una «causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla», en los términos del artículo 75 párrafo 1 *é*) del propio ordenamiento.

Así, al respecto, en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, se precisa lo siguiente:

«Por cuanto hace a las causales de nulidad de votación recibida en casilla, se incorpora un caso genérico de anulación que se hace consistir en la existencia de irregularidades graves plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.- Por lo que respecta a las causales de nulidad de la elección de diputados y senadores, la ley retoma las que establecía la legislación electoral federal... Asimismo, es de resaltar la conservación de la causal genérica de nulidad, para que las Salas del Tribunal con un margen mucho más amplio de apreciación, puedan declarar la nulidad de la elección de diputados y senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral que sean determinantes para el resultado.»⁵

Por lo anterior, se puede afirmar que el sistema de nulidades que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene carácter mixto, al comprender causales de nulidad específicas y genéricas, tanto de elección de diputados y senadores, como de votación.

II. Antecedentes de la causal genérica de nulidad de votación

La «causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla», no obstante que en la actualidad se instituye como una figura de reciente incorporación en la legislación electoral federal, originalmente data desde las «Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República» del 12 de julio de 1830.

Para contar con una idea más clara acerca de los antecedentes de dicha causal, es necesario recrear las condiciones bajo las cuales se llevaban a cabo las elecciones en esos días:

Al tenor de las reglas previstas en el artículo 16 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,⁶ las elecciones eran de tipo indirecto.

La elección de diputados de Distrito y territorios de la Federación, así como de ayuntamientos, se realizaba en una elección secundaria, en la que participaban los «compromisarios» que previamente eran votados a través de elecciones primarias.

En el Distrito Federal, los vecinos de cada manzana o sección formaban una Junta Electoral Primaria; mientras que, en los territorios de la República, se formaba una Junta Electoral Primaria por cada dos manzanas. La finalidad de cada Junta Electoral Primaria, consistía en nombrar a un «elector o compromisario», que posteriormente participaría en la elección de diputados de Distrito y de territorios de la Federación, así como en la elección de ayuntamientos.

Para las actividades referentes al padrón electoral y la repartición de boletas, cada Ayuntamiento designaba a un «comisionado» que reuniera las peculiaridades siguientes: *a)* Que fuera ciudadano vecino de la manzana o sección; *b)* Con derecho a votar, y *c)* Que supiera leer y escribir.

Un mes antes del día en que debían llevarse a cabo las elecciones primarias, se empadronaba a los vecinos de cada manzana o sección que tuvieran derecho a votar y se les daba una boleta para tal efecto. Si el «comisionado» negaba la entrega de la boleta a algún elector, éste podía recurrir ante la propia Junta Electoral Primaria dicha circunstancia,

⁵ Iniciativa de Reformas a las Leyes Electorales girada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, 6 de noviembre de 1996, p. LVI.

⁶ *Cfr.* Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

alegando lo que a su derecho correspondiera. Respecto de los vecinos a quienes por cualquier razón no se les hubiera dado la boleta al tiempo del repartimiento, podían ocurrir a pedirla hasta las doce del día anterior al de la elección; y, una vez cerciorado de que fueran vecinos de la manzana o sección y que tuvieran derecho a votar, el «comisionado» les proporcionaba la boleta electoral, asentando su nombre en el padrón electoral.

El día de la elección, las juntas se celebraban en un paraje público de las respectivas manzanas o secciones e iniciaban sus funciones a las nueve de la mañana.

Primeramente, las juntas elegían a pluralidad absoluta de votos, un presidente y cuatro secretarios, de entre los individuos presentes que tuvieran derecho a votar y supieran leer y escribir. En este procedimiento participaban el o los comisionados, según se tratara del Distrito Federal o de los territorios, respectivamente, quienes permanecían en la junta todo el tiempo que ésta durara.

Acto seguido, se procedía a la recepción del voto de los residentes que tuvieran ese derecho, según las reglas que a continuación se transcriben:

«24. Se procederá entonces á la votación, acercándose de uno en uno los ciudadanos, y entregando su boleta á uno de los secretarios. Este leerá en voz alta el nombre del ciudadano, el de la calle y el número, letra ú otra seña de la casa en que vive. La boleta será reconocida por los seis individuos de la mesa, y confrontada con el padrón. Si no ocurriere duda ó reclamo que presente cualquier ciudadano sobre la legitimidad de la boleta, y el derecho de votar del individuo que la presenta, se recibirá el voto de éste, y se pondrá una nota que lo indique.

25. Las dudas ó reclamos sobre estos puntos y el de que se dé ó no á los individuos á quienes el comisionado haya excluido, porque en su concepto no tengan derecho de votar, como también otras dudas ó reclamos que ocurran relativos á las mismas elecciones, se resolverán por la junta, sujetándose á lo prevenido en la constitución y en esta ley, pues lo que en contrario se hiciere, será nulo á juicio de la junta electoral secundaria. El comisionado ó comisionados, y los demás ciudadanos de la junta, no tendrán voto en las dudas ó reclamos que les toquen.»⁷

De la lectura de los preceptos invocados, se puede apreciar que se regulaban actos vinculados a situaciones distintas: *a)* El artículo 24 refería una serie de conductas previas al momento en que el elector emitiera su voto, y *b)* Los actos consignados en el artículo 25 eran de ejecución posterior a la recepción del voto.

Así, del artículo 24, se advierte que en un primer momento: *a)* La elección de los compromisarios era llevada a cabo mediante un procedimiento que revestía ciertas formalidades, y *b)* Previo a que el ciudadano ejerciera su derecho al voto, podía ser objeto de «dudas o reclamos» por parte de cualquier vecino que estuviera presente en la Junta Electoral Primaria, sobre la legitimidad de su boleta electoral o sobre su derecho a votar.

Por otro lado, en un segundo momento, del artículo 25 resulta lo siguiente: *a)* Las «dudas o reclamos», posteriores a la recepción del voto, podían versar sobre: I. El procedimiento previsto en el artículo 24 para la recepción de la votación; II. El permitir o no votar a los individuos a los cuales el comisionado les hubiere excluido de ese derecho, y III. La propia elección de compromisario, y *b)* La Junta Electoral Secundaria podía declarar nulo lo actuado por la Junta Electoral Primaria, si al momento de resolver las «dudas o reclamos», lo hacía sin observar lo previsto en la Constitución y la ley.

En lo concerniente a las «dudas o reclamaciones» que como medio de impugnación se establecían en los referidos artículos, debe estimarse que al no estar sujetas a limitación o restricción alguna, su ambigüedad brindaba la oportunidad para hacer valer una serie ilimitada de posibilidades y circunstancias dirigidas a combatir actos propios a la elección de «compromisarios»; lo que conlleva a estimarlas como medidas con características esencialmente genéricas.

Estas medidas impugnativas podían afectar: *a)* La persona del elector, de conformidad con lo previsto en el artículo 24, y *b)* Los votos que en lo particular hubieran sido recibidos en la casilla, la votación recibida en la casilla para la elección del compromisario y, como consecuencia de ello, la propia elección, atendiendo lo dispuesto en el numeral 25.

Ligado a lo anterior, no debe pasarse por alto que la Junta Local Primaria, en primera instancia, resolvía las «dudas o reclamaciones» haciendo prevalecer la Constitución y la normatividad electoral vigentes en ese tiempo; por lo tanto, si su apreciación resultaba contraria al marco legal aplicable, en una segunda instancia, la Junta Electoral Secundaria podía declarar nulo todo lo actuado por aquella.

A mayor abundamiento, por disposición expresa del artículo 61 de la legislación en consulta, las reglas anteriormente listadas, igualmente resultaban

⁷ Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, 12 de julio de 1830.

aplicables en la elección de ayuntamientos; por lo que cabe concluir que el procedimiento para la elección de «compromisarios» estaba provisto de un mecanismo genérico, por virtud del cual, entre otros casos, era viable impugnar la votación recibida en las juntas electorales primarias para esta elección.

Con independencia de lo antes expuesto, debe recalcar que la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, igualmente fue recogida en otras legislaciones del siglo pasado, como se desprende de la consulta siguiente:

La «Ley Sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los individuos que Compongan las Juntas Departamentales» en sus artículos 25 y 26, respectivamente, estableció que:

«Las dudas ó reclamos sobre las boletas que se hayan dado o negado, ó cualesquiera otras relativas á las mismas elecciones, se resolverán por la junta, sujetándose á lo prevenido en la Constitución y en esta ley. El comisionado ó comisionados y los demás vocales de la junta, no tendrán voto en las dudas o reclamos que les toquen... Solo el presidente y los cuatro secretarios, tendrán voz activa para toda resolución...»⁸

De esta transcripción destaca lo siguiente: *a)* Las «dudas o reclamos», atendiendo al orden de las palabras en el contexto, podían hacerse efectivas con posterioridad a la recepción de la votación; *b)* Las «dudas o reclamos» podían realizarse por cualquier motivo, ya que no se establecía alguna limitante; por lo tanto, la impugnación que en el caso se hacía valer revestía un carácter genérico; *c)* Se podía controvertir el voto recibido en la junta, así como la votación y consecuentemente la elección del «compromisario», y *d)* Las «dudas o reclamos» eran resueltos por los miembros titulares de las juntas primarias o municipales, en única instancia.

En el año 1841, el artículo 20 de la «Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente», retomó las reglas que en un primer momento dispuso la Constitución de Cádiz, así como la adición que se implantó en las «Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso», y dispuso:

«Si se suscitaren dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta decidirá en el acto, y su decisión se ejecutará sin recurso por solo esta vez, entendiéndose que la duda no puede versarse sobre lo prevenido por ésta u otra ley.»⁹

De este precepto se puede advertir que las «dudas» podían presentarse antes de que el elector emitiera su voto, por lo que una vez que el voto hubiera sido depositado, no podía ser objeto de impugnación.

Más tarde, las «Bases Orgánicas de la República Mexicana», en el artículo 173, entre otras cosas, señaló: «... Para facilitar las elecciones primarias y secundarias en la primera vez, se observará lo que acerca de ellas está dispuesto en la ley de 30 de noviembre de 1836, en lo que no se oponga á estas bases.»¹⁰ Como ya se indicó con antelación, el ordenamiento al cual se hacía remisión, permitía el ejercicio de una impugnación genérica una vez concluida la recepción de la votación, la cual era resuelta, en única instancia, por las juntas primarias o municipales.

Las últimas referencias sobre causales genéricas en las legislaciones del siglo pasado, se estipularon en la «Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de Diciembre de 1845», al igual que en la «Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823»; las que en sus artículos 124 y 22, respectivamente, dispusieron que las «dudas» únicamente podían versar sobre la persona del elector, antes de que hiciera efectivo su ejercicio al voto, como se aprecia a continuación:

«124. Si se suscitaren dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta resolverá en el acto, y su decisión se ejecutará sin recurso por solo esta vez, entendiéndose que la duda no puede versarse sobre lo prevenido en esta ley.»¹¹

«22. Si se suscitaren dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta decidirá en el acto, y su decisión se ejecutará sin recurso por solo esta vez; defendiéndose que la duda no puede versarse sobre lo prevenido en ésta u otra ley.»¹²

Con posterioridad a la vigencia de las legislaciones antes enunciadas, las causales genéricas de nulidad del voto, votación y elección, dejaron de estar reguladas en los ordenamientos electorales mexicanos por más de un siglo.

Como ha podido observarse, las citadas reglas de impugnación genérica afectaban únicamente la votación emitida para la elección de los «compromisarios», mas no así la concerniente a los cargos de

⁸ Ley Sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales, 30 de noviembre de 1836.

⁹ Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente, 10 de diciembre de 1841.

¹⁰ Bases Orgánicas de la República Mexicana, 14 de junio de 1843.

¹¹ Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, 27 de enero de 1846.

¹² Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823, 6 de agosto de 1846.

representación ante los órganos de elección popular; no obstante, de manera técnica marcan el antecedente histórico y jurídico de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, aun cuando el objetivo de afectación final era distinto al actual.

En otro aspecto, el actual asesor del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, licenciado Rodolfo Terrazas Salgado, señala: «... el establecimiento legal de causales específicas de anulación data desde la Ley Orgánica Electoral de 1857...»¹³ Es así, que a partir de la vigencia de este ordenamiento, se dispusieron una serie de causales de nulidad que afectaban solamente las elecciones de Diputados, Presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia, así como de los Magistrados que integraban esta última; sobresaliendo, además, el derecho que se le reconoció a todo individuo mexicano para reclamarlas, pero sólo con apoyo en los supuestos reglamentados.¹⁴

Desde luego, las legislaciones electorales posteriores a la Ley de 1857, descartaron la posibilidad de hacer valer la nulidad de la votación recibida en casilla por causas genéricas; sin embargo, se considera pertinente comentar, por lo menos brevemente, las fases más importantes del proceso jurídico-evolutivo que en la actualidad permite su reglamentación, en la legislación electoral federal.

Así pues, la «Ley Electoral» del 19 de diciembre de 1911 realiza una aportación de gran trascendencia para el sistema de nulidad de votación recibida en casilla, ya que además de haber normado en el artículo 112 causales de nulidad de elección; a su vez, en el numeral 113, dispuso que: «La nulidad de que habla el artículo anterior no afecta á toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren viciados».¹⁵ Con ello, la votación recibida en casilla pasó a ser también un elemento susceptible de nulidad, siempre y cuando quedara debidamente acreditado alguno de los supuestos de nulidad asentados en forma expresa.

Por su parte, la «Ley Electoral Federal», en el artículo 120, tasó como reglas específicas para decretar la nulidad de la votación recibida en casilla, las siguientes:

- «I. Cuando se haya instalado la casilla electoral en distinto lugar al señalado y en condiciones diferentes a las establecidas por esta ley;

- II. Cuando haya mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación en favor de determinado candidato;
- III. Cuando se haya ejercido violencia sobre los electores en las casillas electorales por alguna autoridad o particular con el mismo objeto que se indica en la fracción anterior, y
- IV. Por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.»¹⁶

Tales hipótesis de nulidad, estructuralmente, quedaron comprendidas dentro del Capítulo XI, relativo a «La Nulidad de las Elecciones».

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las causales de nulidad de votación, formalmente fueron desligadas de las causales de nulidad de elección; tan así es, que en el Capítulo Primero, Título Quinto, del citado ordenamiento, se enunciaba en términos generales a «Las nulidades», quedando contenidas en los artículos 222 y 223, respectivamente, las reglas específicas para cada una de estas figuras.¹⁷

José Fernando Franco González Salas, quien fuera Presidente del Tribunal Federal Electoral, refiere que esta ley:

«... marcó una etapa muy importante en lo que respecta a la evolución del contencioso electoral federal, consagrando por vez primera en nuestra historia jurídico-electoral, un régimen específico de nulidades y de recursos concebido en el contexto de diversas instancias y secuencias dentro del proceso electoral, de tal manera que, según la exposición de motivos de la propia iniciativa, “su expresión coherente y lógica permitiría integrar por vez primera un verdadero sistema contencioso electoral”».¹⁸

Debe hacerse la observación, que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, si bien es cierto, refería en un apartado especial a las causales de nulidad de votación recibida en casilla; también es verdad que resultó reiterativo a los ordenamientos que le precedían desde 1857, en atención a que preservó un régimen tasado para las causales de nulidad de votación.

El sistema taxativo de nulidades de votación se mantuvo igualmente, tanto en el artículo 336 del Código Federal Electoral,¹⁹ así como en el artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁰

¹³ Terrazas Salgado, Rodolfo. *Reflexiones sobre el Recurso de Inconformidad y las Nulidades en Materia Electoral Federal*, Tribunal Federal Electoral, México, Centro de Documentación, p. 12.

¹⁴ *Cfr.* Ley Orgánica Electoral, 12 de febrero de 1857.

¹⁵ Ley Electoral, 19 de diciembre de 1911.

¹⁶ Ley para la Elección de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República, Secretaría de Gobernación, México, 1946.

¹⁷ *Cfr.* Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977.

¹⁸ Franco González Salas, José Fernando. «Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996», *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, No. 8, México, 1996, p. 18.

¹⁹ *Cfr.* Código Federal Electoral, México, Comisión Federal Electoral, 1987.

²⁰ *Cfr.* Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Tribunal Federal Electoral, 1994.

Este último, mediante la reforma del mes de septiembre de 1993, incorporó en el artículo 290 párrafo 2 la llamada «causal genérica de nulidad de la elección de diputados o senadores», con lo cual se establecieron de nueva cuenta en México los principios de las causales genéricas de nulidad de los resultados electorales.

Bajo estas condiciones, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de noviembre de 1996, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, misma que acogió, en el artículo 75, las causales de nulidad de votación establecidas en el artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y adicionó una nueva en el inciso *k*), la cual constituye la base principal del presente trabajo de investigación.

Como cita referencial, debe apuntarse que en la actualidad algunos ordenamientos electorales en el país han incluido la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, como lo son: el Código Electoral del Estado de Campeche en el artículo 288 *k*), la Ley Electoral del Estado de Chihuahua en el artículo 170 párrafo 1 *h*), el Código Estatal Electoral de Durango en el artículo 348 *k*), la Ley Electoral del Estado de Jalisco en el artículo 355 fracción X, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León en el artículo 283 fracción XIII, y la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí en el artículo 180 fracción XII, entre otros.

III. Aspectos doctrinarios

3.1 De la nulidad electoral en general

Dentro del orden axiológico, el Derecho Electoral Mexicano se encuentra apoyado en los principios siguientes:

El actual Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, J. Jesús Orozco Henríquez, señala que dentro de los más relevantes principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano, se encuentran: *a*) El principio de libre e igual participación; *b*) El sufragio universal, libre, secreto y directo; *c*) El pluralismo político; *d*) Las condiciones equitativas para la competencia electoral;

e) El sistema electoral representativo; *f*) La seguridad jurídica, y *g*) La paz social.²¹

Por otro lado, Javier Patiño Camarena señala como bases fundamentales de la democracia: *a*) El principio de soberanía del pueblo; *b*) El principio de separación de poderes; *c*) La estructuración de un sistema representativo; *d*) El establecimiento de un régimen de partidos políticos; *e*) El reconocimiento y respeto de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías; *f*) El reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales; *g*) El reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías sociales, y *h*) El principio de supremacía constitucional.²²

Por su parte, el Presidente del Tribunal Electoral, Magistrado José Luis de la Peza, señala como «Principios Generales del Derecho Electoral»: *a*) Que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes, y que éstos se integran por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo; *b*) Que se reconocen como prerrogativas de todos los ciudadanos, sin distinción alguna, la de votar y ser votado; *c*) Que el sufragio universal en México, se lleva a cabo por el sistema de partidos políticos; *d*) Que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos; *e*) Que la realización de las elecciones se lleva a cabo mediante un proceso; *f*) Que el proceso electoral está regido por los principios de definitividad, legalidad y periodicidad necesaria, y *g*) Que la validez de las elecciones se declara mediante un proceso de heterocalificación, cuya realización compete al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral.²³

Cada uno de los principios citados con antelación están acogidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 41, primeros párrafos de las fracciones III y IV, respectivamente; señala que la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, conforman los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, y que el establecimiento del sistema de medios de impugnación tiende a garantizar

²¹ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús. «Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano», *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 9, México, 1997, pp. 97 a 107.

²² Véase Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, 2a. ed., México, Editorial Constitucionalista, 1996, pp. 13 a la 17.

²³ Véase De la Peza, José Luis. *Principios Generales del Derecho Electoral*, trabajo en fotocopia, pp. 2 a la 6.

la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en la materia.

En este orden de ideas, los mecanismos de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral constituyen el medio eficaz para preservar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; debiendo hacerse mención, que en términos generales, sus efectos podrán ser la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado, según sea el caso.

Así las cosas, cabría analizar qué objetivo persigue el sistema de nulidades en el Derecho Electoral.

Para tener una noción al respecto, se debe apuntar que la nulidad es una «sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa del interés general, o para expresar la protección de un interés privado».²⁴

Asimismo, Hugo Alsina, citado por el maestro Cipriano Gómez Lara, considera que la nulidad:

«... es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello ... la función específica de la nulidad no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, sino de los fines asignados a éstas por el legislador...»²⁵

Con apoyo en las citadas opiniones podría estimarse que, en general, la nulidad en el ramo electoral es la sanción que recae sobre determinados actos jurídicos y que produce su ineficacia, en los casos en que se justifica plenamente el encuadramiento de la irregularidad dentro de las hipótesis que al efecto señala la ley; siendo sus repercusiones más notables las que se reflejan en la afectación del voto, la votación recibida en una o varias casillas o una elección.

Consecuentemente, se puede considerar que el objetivo primordial de la nulidad electoral consiste en la salvaguarda de los bienes jurídicos consagrados tanto en la Constitución Política Federal como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Luego entonces, para el cumplimiento de este objetivo, la nulidad en materia electoral se apoya en los principios siguientes:²⁶

Declaración judicial. Las nulidades sólo pueden ser decretadas por la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, con excepción, desde luego, de aquélla que decretan los integrantes de la mesa directiva de casilla, respecto de las boletas depositadas en la urna, en las que no se 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 coligados (artículos 50, 53, 56 párrafo 1 b), c) y e), 62 párrafo 1 a) fracción I, y 64).

Instancia de parte legitimada. Las nulidades previstas en la ley únicamente podrán ser invocadas por los sujetos expresamente legitimados para ello, en los casos específicos señalados (artículos 50, 52 párrafo 1 a), b) y c), y 54).

Relatividad de los efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Electoral. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas o de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el Juicio de Inconformidad (artículo 71 párrafo 2).

Restricción para hacer valer como causa de nulidad actos provocados por el impugnante. Al tenor de la máxima *Proprium factum nemo impugnare potest* (no es lícito impugnar el hecho propio), 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 (artículo 74).

Prosecución judicial atendiendo a la definitividad que rige las etapas del proceso electoral. La solicitud formal de nulidad en materia electoral se realiza por mediación del Juicio de Inconformidad y el Recurso de Reconsideración, exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, del cual conocen las distintas Salas del Tribunal Electoral (artículos 49, 50 párrafo 1 a), b) fracción I, c) fracción I, d) fracción I y e) fracción I, y 62 párrafo 1 a) fracción I).

²⁴ Lutzesco, Georges. *Teoría y Práctica de las Nulidades*, 7a. ed., (trad. Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda), México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 361.

²⁵ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 8a. ed., México, Editorial Harla, 1990, p. 332.

²⁶ NOTA. Los artículos que se citan a continuación pertenecen a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Conservación de los actos válidamente celebrados Este principio recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur* (lo útil no se vicia por lo inútil), tiene especial relevancia en el Derecho Electoral Federal mexicano, ya que la existencia de irregularidades o imperfecciones menores, que no sean determinantes para el resultado de la votación o elección, resultan insuficientes para traer consigo la sanción anulatoria correspondiente. Se ha estimado que si cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, consecuentemente haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley, dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.²⁷

En esta secuencia de ideas, el plano de afectación de la nulidad electoral será el siguiente:

De conformidad con lo previsto en el artículo 227 párrafos 1 *c*) y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los integrantes de la mesa directiva de casilla sólo podrán anular administrativamente y en lo individual, los votos que habiendo sido depositados en la urna no se hayan emitido conforme con las reglas previstas en la ley para su validez.

Por otro lado, en términos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las Salas del Tribunal Electoral tendrán la facultad para:

I. Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, y en su caso: *a*) Realizar la modificación de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; *b*) Realizar la modificación de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa de las elecciones de diputados y senadores (de mayoría relativa y representación proporcional), según corresponda, y *c*) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula de candidatos a diputados (de mayoría relativa) o senadores (de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría);

y otorgarla a la fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos, y

II. Declarar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa, así como de la senaduría de primera minoría, y revocar la determinación sobre la declaración de validez y el otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría. Debe precisarse que en atención a las reglas previstas en la legislación electoral, no serán susceptibles de nulidad las elecciones de diputados y senadores de representación proporcional.

Expuesto lo anterior, y para un mejor esclarecimiento del tema, ahora conviene proceder al análisis de la «Teoría Clásica de las Nulidades»; empero, debe advertirse que se ha sostenido que dicha teoría no resulta aplicable en su totalidad en Derecho Electoral, dadas las particularidades del mismo.

La «Teoría Clásica de las Nulidades» sostiene que existen tres grados de ineficacia de los actos jurídicos: *a*) Inexistencia; *b*) Nulidad absoluta, y *c*) Nulidad relativa o anulabilidad:

- a*) El acto inexistente es aquél que no ha podido formarse en razón de la ausencia de un elemento esencial para su existencia. La inexistencia considerada como tal, impide que el acto jurídico trascienda a la vida del derecho, de ahí que no sea capaz de generar efecto legal alguno; no se convalida por confirmación ni prescripción, y puede hacerse valer por todo interesado.
- b*) El acto afectado de nulidad absoluta, a diferencia del acto inexistente, reúne las condiciones esenciales del acto jurídico; sin embargo, uno de sus elementos se ha realizado de manera imperfecta; genera efectos provisionales que subsisten hasta en tanto no exista una resolución judicial que los destruya retroactivamente, debido a que se ha realizado sin observar las disposiciones imperativas o prohibitivas establecidas en la ley; puede alegarse por cualquiera, con excepción del que ejecutó el acto, y es inconfirmable e imprescriptible.
- c*) El acto tachado de nulidad relativa, a semejanza del acto nulo de pleno derecho, reúne las condiciones esenciales del acto jurídico; produce consecuencias jurídicas provisionales, en tanto que el juez no pronuncie la nulidad relativa; pero, a diferencia de la nulidad absoluta, la relativa sí es susceptible de confirmación y prescripción, y sólo puede ser demandada por aquellas personas en favor de las cuales la establece la ley.²⁸

En relación con los citados conceptos debe destacarse lo siguiente: *a*) Se debe entender como «confirmación» del acto jurídico: «... la actividad expresa o tácita, formal o no formal, del agente que

²⁷ Cfr. «RECURSO DE INCONFORMIDAD. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS, SU APLICACIÓN EN EL». Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, tomo II, México, 1994, pp. 716 y 717.

²⁸ Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, 8a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, pp. 367 a 370.

puede pedir anulación relativa de aquél, mediante la cual actividad (*sic*) confiere a ese acto la validez de que carecía;²⁹ b) El «interés» será «... la pretensión que se encuentra reconocida por las normas del derecho...»,³⁰ y c) La «prescripción» es «... la adquisición de un derecho real, o la extinción de un derecho o acción de cualquier clase, por el transcurso del tiempo, en las condiciones previstas por la ley».³¹

La mencionada clasificación tripartita ha sido criticada, en primer lugar, porque el Código de Napoleón no contemplaba la sanción para irregularidades de gravedad excepcional, como por ejemplo el matrimonio, cuya celebración pertenecía de una manera casi exclusiva al derecho canónico. Asimismo, los redactores de este código, a pesar del buen propósito de crear un sistema homogéneo, evitando un lenguaje que se prestara a confusión, heredaron la atmósfera oscura y turbia que en cierta forma se encontraba en la tradición.

Además, los juristas contemporáneos también han realizado pronunciamientos respecto de la mencionada clasificación tripartita. En relación con ello, Rafael Rojina Villegas expone:

«La nulidad es radicalmente distinta a la inexistencia. En ésta, faltan elementos esenciales; en la nulidad, sólo faltan elementos de validez. La escuela clásica, indebidamente, formuló una teoría tripartita: inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa, como tres categorías irreductibles. La clasificación debe ser bipartita; hay que oponer la nulidad a la inexistencia, como separación radical, irreductible; entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa, sólo hay diferencia en el grado de ineffectividad.»³²

Vinculado con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que, entre la nulidad absoluta y la inexistencia, existen diferencias conceptuales y simplemente teóricas, ya que sus sanciones son semejantes, como puede observarse de la siguiente transcripción:

«Si por actos inexistentes debe entenderse, aquellos que adolecen de un elemento esencial, ya sea el consentimiento o el objeto, y que no reúnen los elementos de hecho que suponen su naturaleza o su finalidad, y en ausencia de los cuales, lógicamente es imposible concebir su existencia; y por cuanto se refiere a los actos jurídicos viciados de

nulidad absoluta, puede sostenerse que son aquellos en que el acto se ha realizado de manera imperfecta, aunque sus elementos esenciales se presenten completos, ya que al haber sido celebrados sin observar las reglas imperativas establecidas en la ley, carecen de perfección conforme a las normas previstas para garantizar el interés general o el orden público, y así, asegurar la protección de un interés privado; es indudable que... el acto jurídico que adolezca de objeto o de consentimiento, o haya ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición, no es susceptible de valer ni desaparecer por confirmación, cuyos vicios pueden invocarse por todo interesado, a efecto de prevalecerse de los mismos. En tal virtud, al ser iguales las sanciones para tales actos, por consistir en que no pueden engendrar alguna consecuencia jurídica, pues aunque produzcan provisionalmente ciertos efectos, éstos se retrotraerán al momento en que se declare judicialmente la nulidad absoluta o la inexistencia, con lo que se destruye el acto de que se trate, tales circunstancias implican que, en la realidad, las diferencias entre nulidad absoluta e inexistencia, son puramente conceptuales y teóricas, de acuerdo con la doctrina...»³³

Considerando lo manifestado en líneas precedentes, cabe concluir que, en efecto, la «Teoría Clásica de las Nulidades» no es aplicable en su integridad a la materia electoral, en función de lo siguiente:

Primero. El Magistrado José Luis de la Peza, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, menciona que resulta prácticamente imposible seguir sosteniendo la teoría de la inexistencia del acto jurídico, debido a que lo que no existe no puede ser materia de estudio ni objeto de regulación jurídica y que los actos que el Código Civil califica de inexistentes, son actos humanos que se efectuaron en la realidad con la pretensión de ser actos jurídicos eficaces y tienen por lo menos una apariencia, que en todo caso puede producir efectos si no hay una resolución judicial que lo impida.³⁴

Por tal razón en el Derecho Electoral, atento a las características que reviste, no podría hablarse de la inexistencia del acto jurídico, ya que éste, una vez realizado, producirá todas sus consecuencias jurídicas, en la medida en que lo garantiza el «Principio de conservación de los actos válidamente celebrados», aun cuando existan irregularidades en su integración; con la salvedad, desde luego, que sea impugnado oportunamente y la Sala que corresponda del Tribunal Electoral lo declare nulo.

²⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Argentina, tomo III, Editorial Driskill, 1992, p. 816.

³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10a. ed., México, tomo I-O, Editorial Porrúa, S.A., 1997, p. 1776.

³¹ Colegio de Profesores de Derecho Procesal. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Derecho Procesal*, México, tomo 4, Editorial Harla, 1997, p. 154.

³² Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, 6a. ed., México, tomo quinto, volumen I, Editorial Porrúa, S.A., 1992, pp. 134 y 135.

³³ *Cfr.* «NULIDAD ABSOLUTA E INEXISTENCIA. SUS DIFERENCIAS SON CONCEPTUALES Y SIMPLEMENTE TEÓRICAS, Y SUS SANCIONES SON SEMEJANTES», Séptima Época, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 205-216, Cuarta Parte, p. 116.

³⁴ *Cfr.* De la Peza, José Luis. «Las nulidades en el Derecho Electoral Mexicano», 2a. Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 1 y 2.

Segundo. En Derecho Común, la ineficacia de un acto jurídico afectado de nulidad absoluta podrá ser alegada por cualquier persona y en cualquier tiempo, ya que la doctrina señala que es inconfirmable e imprescriptible; es decir, la nulidad absoluta subsistirá a pesar del transcurso del tiempo.

En el caso de la nulidad electoral, el principio de definitividad de las distintas etapas del proceso electoral pugna con dicha regla de la nulidad absoluta;³⁵ toda vez que la falta de impugnación en tiempo y forma, del acto o resolución electoral, traerá como consecuencia que éstos se consideren válidos y produzcan todas sus consecuencias jurídicas, revistiendo así una característica propia de la nulidad relativa.

Lo anterior se robustece al tenor de la regla prevista en el artículo 72 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; que literalmente dice: «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».

Cabe agregar, que la posibilidad existente en el Derecho Común, referente a que la nulidad absoluta puede ser invocada por todo interesado, no se presenta en el sistema de nulidades en materia electoral, en el que únicamente podrán solicitarla aquéllos que se encuentren legitimados por la ley de la materia; siendo aplicable a las nulidades en el Derecho Electoral, una peculiaridad más de la nulidad relativa, consistente en que sólo puede ser demandada por aquellas personas en cuyo favor la establece la ley.

Tercero. La doctrina señala que el grado de ineficacia de la nulidad relativa se presenta en atención a que el bien jurídico tutelado siempre será de orden privado, puesto que tiende a proteger intereses particulares. La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la nulidad es absoluta «cuando nace de la violación de una regla de orden público»,³⁶ y que en todos los demás casos se estará en presencia de la nulidad relativa.

De ahí que si se considera que en el Derecho Electoral, tanto las normas como los intereses que resguarda son de orden público como acontece con la nulidad absoluta, y la nulidad relativa tutela intereses de la esfera de los particulares; se puede concluir, que

teórica y doctrinariamente, en cuanto a los intereses protegidos, la nulidad electoral no podría compararse con la nulidad relativa, aun cuando en ambos casos los actos jurídicos presumiblemente ineficaces produzcan consecuencias legales de manera provisional, hasta en tanto no se declara su nulidad mediante sentencia.

Cuarto. Por último, debe hacerse mención que durante el desarrollo de los procesos electorales federales, se presentan, entre otras, las particularidades siguientes: *a)* La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral; *b)* Los diversos actos jurídicos electorales se conforman con la participación de la autoridad encargada de organizar las elecciones, los partidos políticos y los ciudadanos; *c)* Los actos jurídicos que se realizan durante las diversas etapas del proceso electoral, tienen como fin lícito la renovación periódica de los integrantes de los poderes de elección popular, de acuerdo con las reglas y procedimientos previstos por las leyes de la materia; *d)* La finalidad que persiguen los actos jurídicos electorales, es de interés general y de orden público, y *e)* Las formalidades de los actos jurídicos electorales constituyen una medida de garantía para el correcto desempeño de las funciones del órgano encargado de organizar las elecciones, así como para las actividades que realizan los partidos políticos y los ciudadanos, encaminadas a lograr la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Así entonces, al concurrir en la construcción de los actos electorales características similares a las del acto administrativo, es evidente que su ineficacia no puede tasarse bajo las mismas reglas y condiciones que la doctrina fija para el acto jurídico en general, ya que como se expuso con antelación, en la nulidad electoral no coinciden plenamente todos los caracteres que en el derecho común se asignan a la nulidad absoluta y a la nulidad relativa; siendo esta la razón por la cual resultarían aplicables a la nulidad electoral las consideraciones que expone Gabino Fraga al analizar la nulidad del acto administrativo.³⁷

Para concluir esta parte general, debe considerarse de igual modo incompatible para el Derecho Electoral la separación doctrinaria de dos clases de

³⁵ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

³⁶ *Cfr.* «NULIDADES ABSOLUTAS Y NULIDADES RELATIVAS», Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLV, p. 5194.

³⁷ Véase Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 36a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1997, pp. 295 a la 298.

nulidad, puesto que no podría distinguirse la nulidad absoluta y la nulidad relativa por el grado de ineficacia, total o parcial, según corresponda, de los actos jurídicos; sino que en todo caso, las nulidades electorales podrían distinguirse de acuerdo con el grado de afectación que produzcan en el voto, la votación recibida en casilla o en la elección de diputados y senadores de mayoría relativa y la asignación de la senaduría de primera minoría, en los términos establecidos en la ley adjetiva de la materia; puesto que como lo refiere Javier Patiño Camarena:

«... los resultados de las resoluciones del tribunal comprenden tres grados que aumentan en intensidad en función de la gravedad de las irregularidades que invoquen y acrediten los partidos políticos, pudiendo ser dichos resultados los siguientes: 1) modificar exclusivamente el cómputo, 2) modificar el cómputo y revocar y otorgar constancia de mayoría a la fórmula que resulte ganadora, y 3) declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría.»³⁸

3.2. De la nulidad de votación recibida en casilla. Enfoque teórico-práctico de la causal genérica

Como es bien sabido, la nulidad electoral podrá afectar, entre otros supuestos, a la votación recibida en casilla.

El Magistrado J. Jesús Orozco Henríquez conviene en precisar la existencia de tres grupos para clasificar, en lo particular, las diversas causas de nulidad de votación: **a)** Irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral, previstas en los incisos *a)*, *e)* y *k)* del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; **b)** Irregularidades en el desarrollo de la votación, reguladas en los incisos *b)*, *c)*, *d)*, *g)*, *h)*, *i)*, *j)* y *k)* de la mencionada ley, y **c)** Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas, reguladas en los incisos *f)* y *k)* del ordenamiento en consulta.³⁹

Por otro lado, también se ha clasificado, en lo general, la nulidad de la votación recibida en casilla, atendiendo principalmente a lo siguiente: *a)* Las

condiciones exigidas por la ley para su configuración, y *b)* Lo específico de la irregularidad contemplada en la norma.

Dentro del primer grupo, el doctor Flavio Galván Rivera y Jesús Alfredo Dosamantes Terán, exponen que las causales de nulidad de votación se dividen en: *a)* causales simples o no condicionadas, que son las que tipifican simple y sencillamente una conducta ilícita, sin mayores requisitos, y *b)* causales complejas o condicionadas de nulidad, porque además de tipificar la conducta ilícita, el legislador exigió que ésta sea determinante para el resultado de la votación emitida en la casilla impugnada, lo cual significa que no es suficiente la demostración plena de la ejecución del acto o hecho ilícito, sino que también se debe acreditar fehacientemente el segundo requisito, que sea determinante para el resultado de la votación recibida, precisando en el caso concreto, cómo se llegó a esa convicción; de tal manera que si no se cumple esta condición, no habrá lugar a declarar la nulidad de la votación.^{40 41}

En lo concerniente a la clasificación atendiendo a lo específico de la irregularidad, el Magistrado José Luis de la Peza refiere que existen: *a)* causales expresas y específicas de nulidad de votación, en las que se deben dar dos o más elementos, o en las que se requiere la constatación de elementos subjetivos por el juzgador, y *b)* las causales genéricas, dentro de las cuales se encuentran incluidas las previstas en los artículos 75 párrafo 1 *k)* y 78 de la ley adjetiva de la materia.⁴²

En complemento a lo anterior, las causales de nulidad de votación serán: *a)* limitativas o taxativas, cuando refieran de manera específica la conducta o el acto que motiva la nulidad, ya sean éstas simples o no condicionadas y complejas o condicionadas, y *b)* genéricas, cuando en forma indistinta, abarquen todas aquellas conductas u omisiones que traigan como consecuencia la infracción de las normas y procedimientos previstos para el desarrollo normal de la jornada electoral.

En esta panorámica, la causal de nulidad de votación prevista en el inciso *k)* párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General de Medios de Impugnación,

³⁸ Patiño Camarena, Javier. *Op. cit.* (supra, nota 22), pp. 533 y 534.

³⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús. «Las Causas de Nulidad Electoral en América Latina», conferencia impartida en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral celebrado en Cancún, Quintana Roo, México, 22 al 25 de marzo de 1998.

⁴⁰ Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Editorial McGraw-Hill, 1997, p. 322.

⁴¹ Cfr. Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. *Nulidades y Delitos Electorales*, México, Procuraduría General de la República, 1994, p. 32.

⁴² Cfr. De la Peza, José Luis. *Op. cit.* (supra, nota 34), pp. 10, 11, 20, 21 y 22.

puede catalogarse como compleja o condicionada y, al mismo tiempo, como genérica.

En otro ángulo, la diversidad de supuestos que podrían dar lugar a la tipificación de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, es motivo de las reflexiones siguientes:

Hasta antes de la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y al tenor del contenido de la tesis relevante con rubro «TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. NO PUEDE DECLARAR LA NULIDAD SI NO SE TIPIFICA ALGUNA DE LAS CAUSAS PREVISTAS EN LA LEY»;⁴³ las Salas del Tribunal Federal Electoral se encontraban impedidas para formular la declaratoria de nulidad de la votación recibida en casilla, apoyadas en la simple analogía o en la mayoría de razón, ya que se privilegiaba el principio rector de que «no hay nulidad sin ley», recogido en el artículo 336 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pero, ¿hasta qué grado resulta sostenible en la actualidad este principio de las nulidades, si por una parte ya no se encuentra previsto dentro del sistema de nulidades en la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y por otra, se estableció una causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla?

Al respecto, cabe destacar que Georges Lutzesco, entre otras cosas, menciona que tratar de fijar límites inmutables a las nulidades o de determinar el carácter exacto de los elementos de la noción de orden público, sería arrebatarle toda posibilidad de adaptación a las necesidades sociales, sería hacer del derecho una ciencia abstracta y desprovista de todo sentido de las realidades, sería desconocer su carácter social; y tanto más cuanto que es imposible que la nulidad derive siempre del texto de la ley.⁴⁴

En este contexto, si la tendencia que se sustenta en la actualidad, va dirigida a examinar la nulidad de los actos jurídicos con una apreciación objetiva más extensa; luego entonces, se podría sostener que el principio en mención no resulta aplicable en la actualidad, al haber sido suprimido en la propia ley adjetiva electoral.

Desde luego, de este argumento se podrían generar dos posturas: *a)* La primera, que estimaría que dicho principio es del todo vigente, en atención a que la causal genérica de nulidad de votación recibida

en casilla se encuentra expresamente tipificada en el texto legal, y *b)* Los que pondrían en duda la aplicatividad irrestricta de este principio, puesto que el estudio de una hipótesis genérica de nulidad de votación, en algunos casos, implicaría la utilización de un método apoyado en la analogía para encuadrar dentro del tipo legal, la irregularidad que se alegue.

No obstante, la incorporación de la causal genérica de nulidad de la votación en el sistema de nulidades electorales, faculta al Tribunal Electoral para examinar cualquier infracción a la normatividad de la materia.

Por otra parte, es indiscutible que el Tribunal Electoral tiene amplia potestad para el análisis de cualquier irregularidad mediante la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla. Sin embargo, ¿podría realizarse el estudio de esta causal de nulidad de votación, aun cuando el impugnante no la hubiere hecho valer expresamente, como lo dispone el artículo 52 párrafo 1 *c)* de la ley adjetiva de la materia?

Salvo mejor opinión, debe estimarse que sí, ya que atendiendo al principio de exhaustividad que rige las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral, solamente bastaría que el partido político impugnante expresara las consideraciones de hecho en las que basa su inconformidad, acompañando los elementos probatorios que las justifiquen, para que en uso de las facultades previstas en el artículo 23 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la Materia, la Sala competente del Tribunal Electoral realice la suplencia de los agravios, siempre y cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. En este caso, resultarían aplicables el Criterio de Jurisprudencia sostenido por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, bajo el rubro: «10. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA JURISDICCIÓN ELECTORAL»;⁴⁵ así como la Tesis Relevante sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral, intitulada: «EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN».⁴⁶

⁴³ Véase (*supra*, nota 2).

⁴⁴ Georges Lutzesco. *Op. cit.* (*supra*, nota 24), p. 363.

⁴⁵ Tribunal Federal Electoral. *Op. cit.* (*supra*, nota 27), pp. 677 y 678.

⁴⁶ *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento No. 1, México, 1997, p. 42.

En otro aspecto, debe recalcar que tampoco se requeriría la cita del precepto que fundamenta la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, ya que en todo caso, operaría el principio general de la equidad procesal, recogido en el proverbio: *Da mihi factum, dabo tibi ius* (dame el hecho y te daré el derecho), para que la Sala del Tribunal que corresponda analice la irregularidad de que se trate, a la luz del precepto que regula dicha causal.

IV. Análisis de los supuestos normativos de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla

La denominada causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, se encuentra prevista en el artículo 75 párrafo 1 k) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes: «Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no 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 sean determinantes para el resultado de la misma».

De la lectura de dicha causal se desprende que, para que se configure, se deben actualizar necesariamente los siguientes supuestos normativos:

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

En relación con los citados supuestos normativos cabe formular las consideraciones siguientes:

A. En cuanto al primer supuesto, surge la interrogante en el sentido de si el término «irregularidades», para los efectos de la causal genérica de nulidad de votación, podría tener una connotación equiparable con la palabra «violaciones», como ocurre en el caso de la causal genérica de nulidad de elección.

Lo anterior se apoya fundamentalmente en el contenido del artículo 78 de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que de su lectura se puede apreciar claramente que utiliza como sinónimos los vocablos «violaciones» e «irregularidades», toda vez que a las «violaciones» también las califica como «irregularidades», al señalar lo siguiente:

«Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o 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.»

Un razonamiento lógico para esclarecer el verdadero sentido de este precepto se apoyaría en que también puede considerarse a las «irregularidades» como la causa y a las «violaciones» como el efecto, tal y como se emplean dichos vocablos en la jurisprudencia número 7, emitida por la Sala Central en el proceso electoral de 1991, que en lo conducente dice:

«CAUSALES DE NULIDAD. IRREGULARIDADES QUE NO CONSTITUYEN. Si bien es cierto que algunas irregularidades constituyen violaciones a preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éstas por sí mismas no pueden afectar la votación recibida en casilla...»⁴⁷

En este orden de ideas, de acuerdo con el criterio de interpretación sistemática, por «irregularidades» se puede entender de manera general todo acto contrario a ley y, de manera específica, dentro del contexto de las causales de nulidad de votación recibida en casilla, a toda conducta activa o pasiva que contravenga los principios rectores de la función electoral, las características del sufragio o las disposiciones que rigen aspectos esenciales del desarrollo de la jornada electoral.

Desde luego, no toda irregularidad o violación puede configurar el supuesto normativo de referencia, sino que además, debe tratarse de irregularidades que por sí solas no encuadren en alguna de las causales de nulidad previstas en los incisos del a) al j) del artículo 75 de la ley adjetiva.

La causal genérica de nulidad de votación, al no hacer referencia hacia alguna irregularidad en particular, como sucede con las causales de nulidad de votación que le anteceden, da un margen muy vasto para estimar que su eficacia va más allá de una simple interpretación vinculada con las causales de

⁴⁷ Tribunal Federal Electoral. *Op. cit. (supra, nota 27)*, p. 684.

nulidad de votación limitativas, ya que sostener lo contrario, coartaría toda posibilidad jurídica para el examen de infracciones a la ley que no estuvieran individualmente consideradas.

Por tal razón, dentro del contexto normativo de la causal genérica de nulidad de votación, deben comprenderse todas aquellas conductas y situaciones irregulares que pudiesen darse durante el desarrollo de la jornada electoral y que sean distintas a las expresamente tasadas; puesto que no tendría razón de ser la previsión de la causal genérica de nulidad de votación, si se toma en consideración que la jurisprudencia y la propia ley han colmado de reglas específicas y de una eficacia jurídica a cada una de las demás causales de nulidad.

La causal genérica de nulidad de votación, dada su naturaleza y estructura formal dentro de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, resulta particularmente independiente de las otras; en todo caso, resulta más que evidente que se consagró un supuesto de nulidad distinto a los que se establecen en los incisos a) al j) del mencionado artículo 75, pues no se impone limitación a la facultad anulatoria de las Salas del Tribunal Electoral.

Asimismo, como condición indispensable, se requiere que las irregularidades o violaciones tengan la calidad de «graves».

Para determinar la gravedad de la irregularidad o violación, se considera que se deben tomar en cuenta, primordialmente, sus consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación, de tal suerte que si la irregularidad aducida no guarda ninguna relación con dicho resultado de algún modo, como podría ser el caso de que no se hubiese entregado copia legible de las actas de casilla al respectivo representante del partido político impugnante, evidentemente se estaría en presencia de una violación a la ley, pero que no revestiría la característica de gravedad para la causal genérica de nulidad de votación, ya que ello no podría afectar en forma alguna la validez de los sufragios emitidos, sino que en todo caso, se trataría de una irregularidad intrascendente para el resultado de la votación.

En cambio, se estaría en presencia de una irregularidad grave que afecta el resultado de la votación, cuando por ejemplo, el acta de escrutinio y cómputo de la elección impugnada carezca de las firmas de los funcionarios de casilla, o bien, que a simple vista las firmas sean notoriamente diferentes a las que consten en el acta de la jornada electoral.

Por otra parte, en lo que se refiere a que las irregularidades o violaciones se encuentren plenamente acreditadas, cabe formular los siguientes comentarios:

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara establecen, entre otros, el siguiente concepto de «acreditar»: «... Dar seguridad de que alguna persona o cosa es lo que representa o aparece...».⁴⁸

Por lo tanto, para tener algún hecho o circunstancia «plenamente acreditado», no debe haber incertidumbre sobre su realización y al efecto, para que prevalezca la plena convicción de la existencia de la irregularidad que se haga valer, la misma debe estar apoyada con los elementos probatorios conducentes.

Por lo anterior, se puede arribar a la conclusión de que para tener plenamente acreditada una irregularidad grave, deben constar en autos los elementos probatorios que de manera fehaciente demuestren la existencia de dicha irregularidad.

B. En cuanto al segundo supuesto normativo, consistente en que las irregularidades tengan el carácter de «no reparables durante la jornada electoral o en el acta de escrutinio y cómputo», es necesario determinar, en primer lugar, qué se entiende por «no reparable».

Al efecto, «reparar», gramaticalmente, significa «enmendar, corregir o remediar».⁴⁹ Así, en principio, se podría entender para efectos de la causal en estudio, que una irregularidad es irreparable cuando no sea posible su enmienda, corrección o remedio durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo.

Ahora bien, de llegarse a considerar que una irregularidad «no reparable» significa que sea imposible subsanarla durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo, sería dable afirmar que dicha irregularidad deberá tener el carácter de un acto positivo o negativo, cuya enmienda, corrección o remedio no esté al alcance de los integrantes de las mesas directivas de casilla.

Pero al respecto, surge la interrogante de que si por irregularidades «no reparables» también se podría entender a aquellas que teniendo el carácter de reparables, no hubiesen sido enmendadas, corregidas o remediadas por los integrantes de la mesa directiva de casilla en su oportunidad y que, como

⁴⁸ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 21a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1995, p. 45.

⁴⁹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, tomo II, 20a. ed., Madrid, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1991, p. 1172.

consecuencia de ello, se encuentre afectado el resultado de la votación.

En virtud de lo anterior y con el propósito de salvaguardar los principios de certeza y legalidad que rigen la función electoral, se estima que por irregularidades «no reparables durante el desarrollo de la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo» se debe entender a aquellas irregularidades que no fueron subsanadas en su oportunidad y que hayan trascendido al resultado de la votación, independientemente de que tengan o no el carácter de irreparables.

C. El tercer supuesto, relativo a que «en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación», 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 que se actualice dicho supuesto, debe advertirse en forma manifiesta que la votación no se recibió atendiendo al principio constitucional de certeza que rige a la función electoral.

En efecto, se advierte que el bien jurídico tutelado en el supuesto normativo que se analiza es el principio de certeza de los actos y resoluciones electorales exigido en la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual está orientado hacia la seguridad que debe tener el elector de que su voluntad emitida a través del voto es respetada y garantizada.

La «certeza», según el *Diccionario Electoral Mexicano*, es el «conocimiento seguro de lo que es...»,⁵⁰ entonces, «poner en duda la certeza de la votación» se puede interpretar como la existencia de incertidumbre en la confiabilidad de los resultados que se consignan en el acta de escrutinio y cómputo.

Consecuentemente, se podrá considerar que en forma evidente se pone en duda la certeza de la votación, cuando del simple conocimiento de la forma en que se desarrolló la jornada electoral en determinada casilla, se adviertan irregularidades que generen incertidumbre sobre la transparencia del desarrollo de la votación recibida en casilla, y por consiguiente desconfianza respecto al resultado de la votación.

D. El cuarto y último supuesto de la causal de nulidad que nos ocupa, se refiere a que las irregularidades sean «determinantes para el resultado de la votación».

Para constatar si se actualiza o no dicho supuesto normativo, hasta la fecha se ha empleado, en la mayoría de los casos de las causales de nulidad de votación recibida en casilla que así lo requieren, un criterio cuantitativo o aritmético, pero también en algunos casos se ha empleado un criterio cualitativo.

El criterio cuantitativo o aritmético se basa en la cantidad de sufragios emitidos en forma irregular de acuerdo con las particularidades de la correspondiente causal de nulidad de votación recibida en casilla, así como en el número de votos obtenidos por los partidos políticos que ocuparon el primero y segundo lugar de la votación conforme con los resultados consignados en la respectiva acta de escrutinio y cómputo, y se considera determinante para el resultado de la votación la cantidad de sufragios emitidos en forma irregular, siempre y cuando tal cantidad sea superior a la diferencia numérica de la votación obtenida por los partidos políticos que ocuparon el primero y segundo lugar de la votación en la casilla correspondiente.⁵¹

El criterio cualitativo se ha aplicado, principalmente, en el caso de que, aun cuando las irregularidades existentes no alteren el resultado de la votación en la respectiva casilla, pongan en duda el cumplimiento del principio constitucional de certeza que rige la función electoral y que, como consecuencia de ello, exista incertidumbre en el resultado de la votación.

Para una mejor comprensión del criterio cualitativo, se estima conveniente transcribir la tesis relevante sustentada por la Sala de Segunda Instancia en el proceso electoral de 1994, que es del tenor siguiente:

«ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO EXISTA UNA GRAN DISPARIDAD SIN JUSTIFICACIÓN EN LOS DATOS NUMÉRICOS ASENTADOS EN EL ACTA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO SE ALTERE EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN EN LA CASILLA, PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD POR LA CAUSAL DE. Cuando a juicio del juzgador exista una gran disparidad injustificada entre las cifras asentadas en el acta de escrutinio y cómputo de una casilla, relativas al número de ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, al número de boletas recibidas, al número de boletas sobrantes y al de boletas extraídas de la urna, se está en presencia de un error sustancial que pone en duda el cumplimiento del principio constitucional de certeza que rige la función electoral, por lo que dicha grave irregularidad, aun cuando no altere el resultado de la votación en la casilla, actualiza la causal de nulidad prevista

⁵⁰ Aceves Bravo, Félix Andrés. *Diccionario Electoral Mexicano*, México, Colección Fin de Milenio, Serie Códigos y Leyes, 1994, p. 28.

⁵¹ Cfr. «ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN», Tribunal Federal Electoral, *op. cit.* (*supra*, nota 27), p. 685.

en el artículo 287 párrafo 1, inciso *f)* del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.»⁵²

En consecuencia, para constatar si se actualiza o no el supuesto de mérito, se considera que resultan viables cualquiera de los criterios mencionados.

Sin embargo, dado que coinciden en lo esencial el citado criterio cualitativo y el tercer supuesto de la causal de nulidad que se analiza, consistente en que las irregularidades «en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación», sería suficiente que se actualizara este último, para considerar que también de manera concomitante ello es determinante para el resultado de la votación, ya que de lo contrario, resultaría redundante analizar dos veces el mismo supuesto.

Además, se estima conveniente hacer notar que, de llegarse a considerar que la actualización del referido tercer supuesto normativo por sí mismo es determinante para el resultado de la votación, prácticamente no tendría ninguna aplicación el criterio cuantitativo o aritmético respecto de la causal de nulidad que nos ocupa.

Otro método factible para analizar el requisito «determinante» en la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, podría deslindarse del ejemplo siguiente:

Si en relación con una misma casilla, hubieran quedado acreditadas las conductas ilícitas a que

aluden las hipótesis de «nulidad de votación condicionadas» reguladas en los incisos *f)*, *g)*, *i)* y *j)* párrafo 1 artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación federales electorales, sin que las mismas hubieran cumplido con el requisito de haber sido «determinantes para el resultado de la votación» en su análisis individual; solamente en este caso, la suma de tales irregularidades o violaciones en un estudio conjunto podría dar lugar a que las mismas fueran «determinantes» para el resultado de la votación, ya que debe tomarse en consideración que estas irregularidades cumplirían con los tres supuestos normativos analizados con anterioridad.

Situación distinta prevalecería en el caso de las nulidades de votación «simples o no condicionadas», puesto que sería suficiente para hacer la declaración de nulidad, la acreditación de las hipótesis que sobre las mismas establezca la norma; y en caso contrario, no se les podría dar un tratamiento parecido al de las nulidades de votación «condicionadas», ya que estaría de sobra sujetarlas a un nuevo análisis, si de antemano la irregularidad alegada no quedó justificada.

⁵² *Ibidem*, p. 725.