

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



"PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA
ELECTORAL DE NULIDADES DE VOTACION
Y ELECCION".

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

PRESENTA :

LIC. MARIA ELENA MARTINEZ CANTU

ASESOR :

MAESTRO: SERGIO ELIAS GUTIERREZ SALAZAR

TM

K1

FDYC

2003

.M377



1020149776



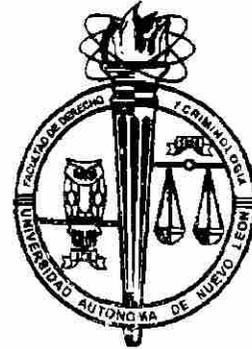
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA
ELECTORAL DE NULIDADES DE VOTACION
Y ELECCIONALES

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
PRESENTA:

LIC. MARIA ELENA MARTINEZ CANTU

ASESOR

MAESTRO: SERGIO ELIAS GUTIERREZ SALAZAR

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L.

ENERO DE 2003

988 956

TM
KI
FD4C
203
M377



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO
TESIS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN.
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA.

**“PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL
DE NULIDADES DE VOTACIÓN Y ELECCIÓN”.**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN
DERECHO PÚBLICO, PRESENTA LA

LIC. MARÍA ELENA MARTÍNEZ CANTÚ.

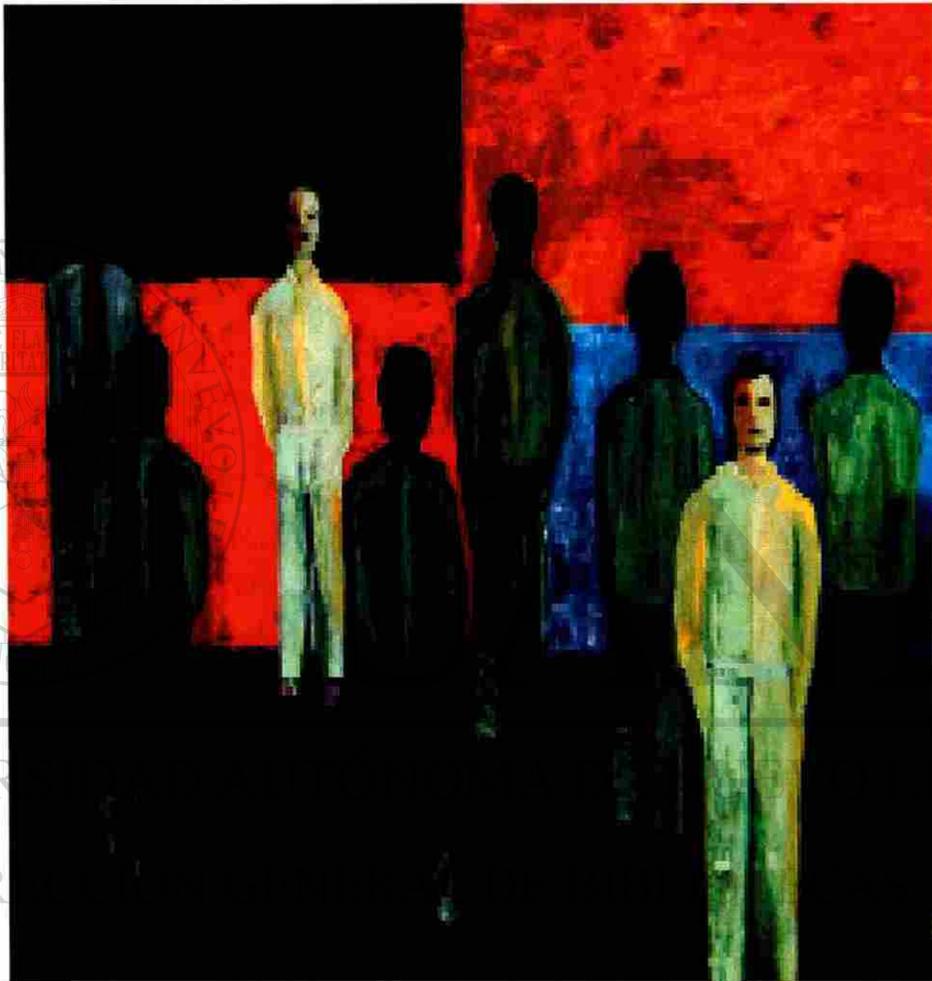
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
ASESOR:
MAESTRO SERGIO ELÍAS GUTIERREZ SALAZAR.

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N.L.

Enero de 2003.





MARÍA ELENA MARTÍNEZ CANTÚ
"DISIDENCIA DEMOCRÁTICA.
TODOS CON IGUAL DERECHO
A SER DIFERENTES."
OLEO SOBRE TELA
1.00 X 1.20
MAYO 2002



*A mi esposo Carlos Emilio y a mis hijos
Carlos Mariano, María Andrea y Emilio Gerardo,
por permitirme ser, hacer y crecer.
Con todo mi amor.*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

PRINCIPIOS GENERALES DE LAS NULDADES EN EL DERECHO CIVIL, ADMINISTRATIVO Y ELECTORAL

1	Del principio general de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular	1
2	Régimen de nulidades del derecho civil	4
3	Régimen de nulidades del derecho administrativo	6
4	De las excepciones al principio general de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular	7
5	Régimen de nulidades del derecho electoral	9
	a) Nulidades de actos administrativos electorales, regidas por el principio de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular	10
	b) Nulidades de votaciones y elecciones, regidas por el principio de anulabilidad sólo por limitadas causales expresas y taxativas	15

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMACIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA CASUÍSTICO DE NULDADES ELECTORALES.

1	Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901	22
2	Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911	24
3	Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916, para la formación	26

	del Congreso Constituyente	
4	Ley Electoral del 6 de febrero de 1917	28
5	Ley Electoral para la Elección de Poderes Federales del 1 de julio de 1918	30
6	Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946	33
7	Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951	37
8	Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973	40
9	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977	42
10	Reformas del 6 de enero de 1982	50
11	Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987	51
12	Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990	57
13	Reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994	62
14	Reformas constitucionales y legales de 1996	65

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
CAPÍTULO TERCERO
EL SISTEMA DE NULIDADES DE VOTACIONES Y ELECCIONES, COMO
DIRECCIÓN LIMITATIVO DE CAUSALES TAXATIVAS

1	Derecho electoral protegido por las causales de nulidad de votación	72
2	Irregularidades excluidas del sistema limitativo de causales taxativas de nulidad de votación –interpretación de 1991, 1994, 1997—	87
3	Irregularidades excluidas del sistema limitativo de causales taxativas de nulidad de votación –interpretación a partir de 1998—	99

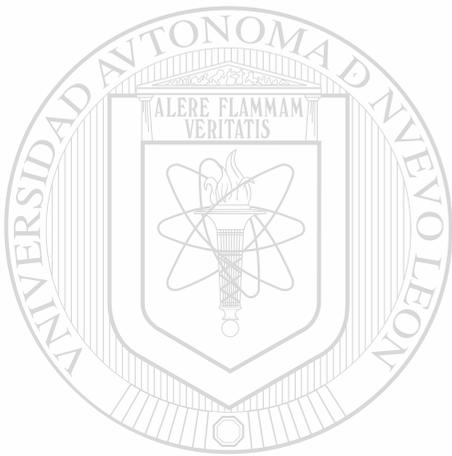
4	El sistema de causales de nulidad de elección	133
	a) Derecho electoral protegido por las causales de nulidad de elección	134
	b) Interpretación estricta de las causales de nulidad de elección	135

CAPÍTULO CUARTO

POR UN SISTEMA GENÉRICO DE NULIDADES DE VOTACIÓN Y ELECCIÓN

1	No hay teoría de nulidades sin sistema genérico de nulidades, y viceversa	139
2	Primeros indicios de una teoría y sistema genérico de nulidades electorales	141
3	Elementos actuales para establecer el principio de anulabilidad de toda votación o elección que no cumpla con los preceptos Constitucionales y legales	146
4	Conveniencia de una reforma legal para establecer un régimen genérico de nulidades de votación y elecciones	149
5	La identificación de los elementos “genéricos” o “esenciales” de las votaciones y elecciones, depende de la naturaleza jurídica de éstas	153
6	Elementos “genéricos” o “esenciales” de las votaciones y elecciones, consideradas como acto de la autoridad denominada cuerpo electoral	156
7	Elementos “genéricos” o “esenciales” de las votaciones y elecciones, consideradas como ejercicio de derechos fundamentales del ciudadano	168
8	El sistema genérico de nulidades electorales, implica discrecionalidad judicial, y tiene como riesgo el ejercicio excesivo de ésta	175
	a) ¿Por qué en un sistema genérico de nulidades está presente	176

la discrecionalidad judicial?	
b) Límites de la discrecionalidad judicial	182
CONCLUSIONES	189
BIBLIOGRAFIA	206



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INTRODUCCIÓN

En principio todo acto jurídico realizado en contravención a lo dispuesto por el derecho, es nulo o anulable.

Tratándose de los actos colectivos complejos, que son aquellos que se integran por diversas conductas de diferentes sujetos, estos son anulables, no siempre que cualquiera de las conductas que intervienen en ellos sea irregular, sino sólo cuando la conducta irregular afecte de manera determinante alguno de los elementos esenciales del acto. En el derecho comparado incluso se ha forjado el “principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, para sostener que en un acto complejo, sus partes viciadas no siempre deben causar la nulidad de sus partes válidas.

Son actos colectivos complejos los siguientes actos jurídico-electoral: la votación recibida en cada casilla, y la elección a través de la cual la ciudadanía designa a sus representantes populares. Consecuentemente, las votaciones y elecciones serán anulables no cuando cualquiera de los ciudadanos o funcionarios partidistas o electorales que intervienen en su realización, actúen al margen del derecho, sino sólo cuando éstas conductas irregulares trasciendan de manera determinante a los resultados electorales.

Las votaciones y elecciones han sido consideradas anulables sólo por determinadas irregularidades, e históricamente en el derecho mexicano ha sido el legislador quien se ha encargado de elaborar una lista limitativa de conductas que de actualizarse producen la nulidad de votaciones y elecciones. Esto es, en esta materia lo que hemos tenido es un régimen casuístico de nulidades.

La lista de causales de nulidad de votación y de elección se ha formado gradualmente a lo largo de la historia. En cada época el legislador ha agregado, como causales de nulidad, las conductas que en su momento ha considerado que representan la mayor amenaza para la integridad y fidelidad de los comicios.

Las instancias encargadas de la calificación de las elecciones, por su parte, históricamente e incluso en la actualidad, se han limitado a declarar nulidades electorales, sólo cuando se actualiza el supuesto jurídico previsto en alguna de las causales taxativa y limitativamente previstas por el legislador.

Inclusive, cuando la ley no establece causal expresa de nulidad de una determinada elección, se ha considerado que tal elección no es susceptible de anularse. En el ámbito federal esto ocurre con las elecciones de Presidente de la República y de senadores y diputados de representación proporcional, y en el ámbito local lo mismo suele ocurrir con las elecciones de diputados locales de representación proporcional y con la elección de gobernador. Por lo tanto, las elecciones federales anulables son las de diputados de mayoría relativa que se

realizan en un distrito electoral federal, y las elecciones de senadores de mayoría relativa y de primera minoría que se realizan en las entidades federativas. Y las elecciones locales ordinariamente anulables son las de ayuntamientos que se realizan en los municipios, y las de diputados de mayoría relativa que se realizan en los distritos electorales locales.

Este sistema casuístico previsto en la ley, ha perdurado en el tiempo habida cuenta que las autoridades aplicadoras del derecho electoral, han estado obligadas a obedecer puntualmente lo que dispone la ley, sin tener atribuciones para interpretar ésta conforme a la Constitución. La aplicación del derecho electoral se rigió hasta 1996 exclusivamente por el principio de legalidad, sin que las autoridades tuvieran atribución para garantizar también el principio de constitucionalidad en materia electoral. Esto es, particularmente la autoridad judicial electoral no tenía más alternativa que garantizar la vigencia de lo dispuesto en la ley, aun y cuando esto fuera insuficiente o incluso contrario para la defensa de los derechos y principios constitucionales en materia electoral.

Mediante reforma constitucional de 1996, se crea una jurisdicción constitucional en materia electoral, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuanto hace al control constitucionalidad de leyes, y a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por cuanto hace al control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales.

Esta jurisdicción constitucional ha venido transformando, a través de la interpretación, al sistema casuístico de nulidades, de manera tal que ha llegado a declarar la nulidad de votaciones y elecciones por haber ocurrido en éstas, irregularidades que aunque no están previstas expresamente en la ley como causales de nulidad, se ha considerado que sí afectan de manera determinante alguna norma o principio constitucional electoral.

En la reforma de 1996 el legislador también introdujo las denominadas causales genéricas de nulidad de votación y de elección, con lo que flexibilizó un poco el sistema casuístico de nulidades, pero todavía manteniéndolo limitado a que la irregularidad grave ocurriera sólo durante la jornada electoral. Esto es, con esta reforma tenemos en la ley causales taxativas y causales genéricas, pero todas ellas describiendo o implicando conductas que pueden llegar a ocurrir sólo durante la jornada electoral. Y por lo tanto el sistema de nulidades, aunque con causales genérica introducidas por el legislador, sigue siendo un sistema limitativo.

En la transformación que ha venido gestando particularmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sus sentencias y jurisprudencia, destaca lo siguiente:

- a) El Tribunal Electoral federal ha considerado que todas las causales de nulidad descritas por el legislador, suponen la voluntad de éste de anular votaciones y elecciones sólo cuando ocurran irregularidades

determinantes. De tal manera que aquellas causales en cuya redacción el legislador no incluyó expresamente la exigencia de determinancia, deben de cualquier manera interpretarse en el sentido de que tal determinancia sí se requiere para declarar la nulidad. Y en la práctica, esta interpretación se ha traducido en casos en los que el Tribunal reconoce que la irregularidad descrita en la causal, sí se actualiza, y a pesar de ello no anula cuando considera que tal irregularidad no es determinante para el resultado electoral, no obstante que tal determinancia no esté exigida expresamente para esa causal.

- b) El Tribunal Electoral federal ha considerado que una votación o elección que se realicen en contravención a las normas constitucionales y principios esenciales que definen el régimen democrático del país, no pueden ser válidas. Y en la práctica esta interpretación se ha traducido en anular comicios en los que se presentaron, por ejemplo, inequidad o presión o coacción indebidas durante las campañas electorales, o irregularidades graves durante los cómputos distritales, no obstante que tales irregularidades no están incluidas dentro del listado limitativo de causales de nulidad, que como ya comenté sólo abarcan conductas irregulares que ocurren durante la jornada electoral.

Actualmente en la ley electoral federal se establece un régimen de nulidades comiciales conforme al cual las nulidades de votación y elección sólo pueden ser declaradas cuando se actualice alguna de las causales previstas en el listado taxativo y limitativo de causales establecido en la propia ley. Sin embargo, la jurisdicción constitucional, a través de su jurisprudencia, ha venido transformando este sistema de nulidades electorales, de tal manera que en ciertos casos (por ej. las elecciones de gobernador en Tabasco) ha llegado a declarar la nulidad de votaciones y elecciones, debido a que las normas constitucionales y los principios de voto libre e igual que son fundamentales de la democracia, fueron vulnerados pero mediante conductas irregulares que sin embargo no se encuentran expresamente previstas como causales de nulidad en la ley; mientras que en otras votaciones y elecciones (por ej. elecciones de diputados federales en Ocosingo, Chiapas) en las que sí se actualizaron las irregularidades que la ley expresamente prevé como causa de nulidad, y sin embargo, no se declaró la nulidad ya sea porque se consideró que la irregularidad no había sido determinante para el resultado electoral, o bien porque se consideró que con la nulidad se afectaría una norma constitucional o principio básico de la democracia.

Esto es, el sistema de nulidades en materia electoral tiene, por una parte, un régimen legal (en el sentido de haber sido elaborado por el legislador) como sistema taxativo y limitativo de causales de nulidad, y por otra parte tiene un régimen jurisprudencial (en el sentido de que ha sido establecido por las sentencias de los jueces) como sistema genérico y no limitativo de nulidades.

Que en materia de nulidades electorales se tenga la percepción de que no coincide lo dispuesto en la ley, con lo dispuesto en la jurisprudencia (percepción real, porque formalmente habría que aceptar que la jurisprudencia sólo dice lo que dice la ley) provoca:

- Se afecta la certeza jurídica en la aplicación de las nulidades electorales, pues para el ciudadano, para los representantes de los partidos políticos, para las autoridades electorales locales, y para todos los destinatarios de la ley electoral, ésta ha dejado de ser una referencia suficiente y confiable, pues quien quiera saber de nulidades debe atender, no la ley, sino a la jurisprudencia de la jurisdicción constitucional electoral.
- Se han provocado tensiones entre el legislador ordinario y los jueces constitucionales, ya que aquéllos perciben que a pesar de su representación político-democrática, han dejado de decidir el contenido del derecho electoral, para que sean los juzgadores constitucionales quienes lo hagan invocando principios que el legislador constituyente incorporó en la Carta Magna pero sin haberles dado un contenido determinado.

Por lo anterior, se propone hacer una reforma constitucional y legal del sistema electoral de nulidades, a efecto de la regulación legislativa de éste:

- Garantice en mayor medida la democracia comicial en el país, y
- Coincida con la jurisprudencia y aplicación que de las nulidades hacen los juzgadores.

Concretamente en este trabajo se propone que la Constitución y la ley sean reformadas para incorporar un sistema genérico de nulidades como por ejemplo el que se establece en España (anulación por “irregularidades invalidantes”) o Uruguay (anulación por “hechos, defectos o irregularidades que...influyan en los resultados generales de la elección”), para sustituir al actual régimen taxativo y limitativo de causales que en la práctica ha sido ya rebasado por la jurisprudencia constitucional.

CAPITULO PRIMERO

PRINCIPIOS GENERALES DE LAS NULIDADES EN EL DERECHO CIVIL, ADMINISTRATIVO Y ELECTORAL

1. DEL PRINCIPIO GENERAL DE ANULABILIDAD DE TODO ACTO JURÍDICAMENTE IRREGULAR

En el derecho mexicano rige el principio de que todo acto de los gobernados o de autoridad —ya sea una ley, un contrato, una resolución de autoridad administrativa o una sentencia de autoridad jurisdiccional—, para producir normas, general o individualizadas, que sean jurídicamente válidas, debe encontrar su fundamento jurídico en una norma jurídica válida de superior jerarquía (la cual a su vez debe encontrar el fundamento de su validez jurídica en otra norma jurídica superior, y así sucesivamente hasta llegar a la Constitución misma, la cual no deriva su validez jurídica de ninguna otra norma, sino que ella es el fundamento de validez jurídica de todo el derecho nacional), y cuando esto no sucede, entonces dicho acto no puede ser reconocido por el orden jurídico, debiendo existir la posibilidad de declarar su invalidez o nulidad. Este principio general de derecho, no es otro sino el establecido en el artículo 8° del Código Civil Federal que textualmente dispone que “los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que se ordene lo contrario”.

Esto es, una norma jurídica puede ser considerada como moral, social o políticamente válida, cuando favorece determinados comportamientos considerados como deseables en el ámbito moral, social o político. Sin embargo, al margen de estas consideraciones, un acto productor de normas de derecho,

sólo será jurídicamente válido cuando encuentre el fundamento de su validez jurídica en otra norma jurídica de superior jerarquía, la cual a su vez también debe encontrar el fundamento de su validez jurídica en otra norma superior, y así sucesivamente hasta llegar a la Constitución.

Y un acto o norma que no encuentre fundamento en una norma jurídica válida de superior jerarquía, será un acto o norma que en principio carece de validez jurídica. Es un acto o norma que, dependiendo de la disciplina jurídica en que nos ubiquemos, podrá ser considerado como irregular, inexistente, nulo, anulable, ineficaz o inaplicable; conceptos todos éstos que al final de cuentas lo que expresan es que el referido acto o norma carece de fundamento de validez jurídica.

Los requisitos para la validez jurídica de un acto o norma, no son sólo requisitos formales en el sentido de que los autores del acto o norma tengan competencia o capacidad para producirlos, sino que además deben también atenderse requisitos de fondo, toda vez que el contenido y alcance de la obligación jurídica contenida en la norma o acto, no debe ser contraria al contenido sustantivo o de fondo de ninguna norma jurídica de jerarquía superior.

Sin embargo, como en nuestro país, en el artículo 17 constitucional, se prohíbe a toda persona hacerse justicia por sí misma, resulta entonces que el hecho de que un acto o norma carezca de fundamento de validez jurídica, no significa que pueda ser simplemente desatendido o ignorado por su destinatario argumentando nulidad, sino que la correspondiente nulidad debe ser declarada por el órgano judicial competente. Esto es, no hay nulidades automáticas, sino todas deben necesariamente ser declaradas judicialmente para que surtan sus efectos.

En resumen: el derecho sólo transmite su validez y obligatoriedad jurídica a aquellas normas y actos que se hubieren producido con apego a lo que el propio derecho ordena. Y el propio derecho, que siempre establece los medios

necesarios para asegurar su vigencia, regula para cada una de sus diversas ramas, un régimen de nulidades que establece los elementos genéricos que los actos jurídicos deben reunir para su validez, así como la aplicabilidad de la sanción de nulidad para todo acto irregular, e igualmente regula las condiciones y términos en los que tales actos o normas carecen de fundamento jurídico, pueden ser impugnados a efecto de que se declare su nulidad.

Por lo anterior, los regímenes de nulidades, de las diversas ramas del derecho, básicamente identifican y ordenan los siguientes aspectos:

- 1) Cuales son los presupuestos de existencia y/o validez de un determinado acto jurídico, y cuya ausencia debe ser sancionada con nulidad de éste,
- 2) Cual es la autoridad competente para declarar la nulidad del acto,
- 3) En que plazos puede solicitarse la nulidad,
- 4) Quien puede solicitar la nulidad, y
- 5) Cuales deben ser los efectos de la declaración de nulidad, precisando en qué casos sí y en qué casos no, la destrucción del acto irregular implica también destruir todos los actos posteriores a él.

Pero si bien es cierto que los diversos regímenes de nulidades comparten elementos esenciales comunes, también es cierto que hay una serie de diferencias entre las nulidades aplicables a cada rama del derecho o disciplina jurídica.

Son dos los modelos básicos de nulidades: El modelo del derecho civil y el del derecho administrativo, y en ambos, como a continuación veremos, rige el principio de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular, siempre y cuando la nulidad se invoque con oportunidad procesal.

Nulidad absoluta - También el acto sí reúne los elementos de validez
- Y sin embargo, el acto es ilícito, en razón de: Ser contrario a las leyes prohibitivas (art. 8° del Código Civil); Ser contrario a las leyes de interés público (art. 8° del Código Civil); Ser contrario a las leyes de orden público (art. 1830 Código Civil); Ser contrario a las buenas costumbres (art. 1830); Tener objeto, fin o condición ilícita (art. 2225 Código Civil)

La nulidad absoluta no es susceptible de convalidarse, y puede invocarse en cualquier tiempo. La acción de nulidad absoluta puede ser ejercida por cualquier persona. Y una vez declarada judicialmente la nulidad absoluta del acto, los efectos que éste hubiera producido son destruidos retroactivamente, regresando las cosas al estado que tenían antes de surgir el acto.

Nulidad relativa

El acto sí reúne los elementos de existencia, pero a algún(os) elemento de validez del acto, está mal conformado por:

- incapacidad
- vicios de la voluntad, por error, dolo, violencia o lesión
- vicios del objeto
- vicios de la forma

Son nulidades relativas las que se producen cuando en el acto jurídico no se perfeccionan todos sus elementos de validez, lo cual ocurre cuando hay presencia de alguna irregularidad que vicia la voluntad, el objeto o la forma. No cualquier persona, sino sólo los sujetos que directamente participaron en la elaboración del acto, están legitimados para solicitar al juez que declare la nulidad relativa y dentro de un determinado plazo transcurrido el cual la irregularidad no impugnada se convalida.

3. RÉGIMEN DE NULIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La teoría de nulidades del derecho administrativo, por su parte ha considerado que para que un acto de autoridad pública pueda producir los efectos jurídicos queridos por ésta, tal acto debe reunir ciertos elementos genéricos de validez.

Elementos de validez

- que haya sido producido por una autoridad competente
- que la voluntad de la autoridad competente se hubiere formado de acuerdo con las reglas o procedimientos previstos en la ley
- que el acto tenga un objeto posible y lícito
- que el acto se realice con las formalidades prescritas por el derecho, entre la que destacan que el acto de autoridad se produzca por escrito, motivado y fundado, cuando el mismo implique un acto de molestia al gobernado.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Siendo que en materia de nulidades administrativas, no podemos hablar propiamente de nulidades absolutas y relativas, pues como afirma Gabino Fraga, "es difícil que coincidan en un mismo caso de nulidad de acto administrativo todos los caracteres que en el derecho civil se asignan a la nulidad absoluta ni tampoco los que corresponden a la nulidad relativa. (y) Si a esto se agrega la multiplicidad de intereses que juegan y la diversidad de valores que cada uno de ellos tiene según el caso, resulta imposible definir de antemano qué extensión y qué carácter ha de tener la nulidad de cada irregularidad jurídica."²

² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 36ª ed., México, Edit. Porrúa, 1997, p. 297. Por ejemplo en el derecho público lo mismo podemos encontrar casos en que la nulidad de un acto irregular puede ser solicitada por todo interesado pero sólo dentro de un plazo breve, que casos en que un acto con irregularidades graves no puede ser declarado nulo, como por ejemplo cuando "el acto se

4. DE LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL DE ANULABILIDAD DE TODO ACTO JURÍDICAMENTE IRREGULAR

El principio general de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular, tiene las siguientes excepciones:

- a) El principio de convalidación
- b) El principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.

El principio de convalidación, rige en todas las materias respecto de las nulidades relativas, y es aquél en virtud del cual un acto aunque sea irregular, queda convalidado y surte todos sus efectos cuando no es impugnado dentro del plazo procesal previsto en las leyes. Este principio se ha instituido para dar seguridad y certeza jurídica a las relaciones sociales.³

hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, (por lo que) sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado" (Artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) que sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado" (Artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

³ El principio de "convalidación" está asociado con el de "definitividad":

- a) "Definitividad", en sentido semejante a como se usa en el Juicio de Amparo: Son definitivos los actos o resoluciones respecto de los cuales se hubieren agotado en tiempo y forma todos los medios de impugnación que pudieron modificarlos o revocarlos. Los términos para impugnar en tiempo por la vía de Amparo, varían según el acto o resolución de que se trate. Por regla general, en los temas de las materias civil y administrativa es posible establecer un plazo dentro del cual o se actualiza la definitividad o se considera actualizado el consentimiento del acto con su consecuente "convalidación". En diversos temas particularmente del derecho privado, la impugnación de un acto jurídicamente inexistente o viciado de nulidad absoluta, puede hacerse en cualquier tiempo, pues no es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; por lo tanto en estos casos no opera el principio de "convalidación".
- b) "Definitividad" en el sentido equivalente a lo que en el Derecho Electoral Comparado se conoce como el principio de "Calendarización": Los procesos electorales están estructurados en etapas procedimentales sucesivas que presuponen para su validez y eficacia, la efectiva finalización de la etapa anterior. Y para asegurar esta calendarización, por ministerio de ley las etapas previas son consideradas como válidas y definitivamente concluidas al llegar la fecha que la propia ley prevé para la conclusión de la respectiva etapa o al resolverse el último de los medios de impugnación promovido en la respectiva etapa. Al concluir una etapa no podrá

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, ninguna nulidad existe de pleno derecho, sino que toda nulidad debe ser declarada por la autoridad judicial.⁴ Por lo tanto, para combatir los actos irregulares, la ley siempre ofrece una acción para acudir a juicio a impugnar el acto irregular y a solicitar la declaración de su nulidad; sin embargo, tratándose de las nulidades relativas, esta acción debe ejercerse dentro de un determinado plazo, transcurrido el cual la acción de nulidad prescribe y el acto irregular se vuelve inimpugnable. En estos casos, podemos considerar que el derecho prefiere convalidar el acto irregular a efecto de dar certeza jurídica.

El principio de convalidación también suele ser denominado como principio de definitividad, sin embargo, esta denominación se confunde con el requisito de procedibilidad de ciertos juicios como el de amparo. “En el juicio de amparo se habla de principio de definitividad, como un requisito de procedibilidad de la pretensión, según el cual, deben de agotarse previamente todos los recursos ordinarios que la ley que regula el acto reclamado, prevé... Paralelamente, en derecho procesal administrativo, se entiende por principio de definitividad, el que una resolución para ser impugnada debe haber causado estado”.⁵

El principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, por otra parte, tiene que ver con los actos colectivos o complejos, y lo que básicamente establece es que estos actos no siempre deben ser anulados por haberse producido de manera irregular alguna de las múltiples conductas que intervienen en su producción.

impugnarse en lo sucesivo ningún acto o resolución en ella incluido, pues respecto de todos éstos operará el principio de “convalidación”.

⁴ Tesis de Jurisprudencia 252 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Nulidad. No existe de pleno derecho. Si no hay disposiciones expresas en las leyes y para los casos que ellas comprendan, nuestra legislación no autoriza que se reconozca la existencia de nulidades de plenos derecho; sino que las nulidades deben ser declaradas por la autoridad judicial, en todos los casos y previo procedimiento formal correspondiente.”, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Cuarta parte, Tercera Sala, p. 788.

⁵ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, CARPIZO, Jorge, Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1984, pag.215 y 216.

Esto es, en la producción de un acto jurídico colectivo y complejo, intervienen diversos sujetos con diversas voluntades, cada uno realizando conductas específicas, todas las cuales se concatenan entre sí para la producción del acto. Ahora bien, si una de las conductas de uno de los sujetos que intervienen en el acto colectivo, fuera irregular, esto no es causa suficiente para anular todas las demás conductas de los demás sujetos, esto es, no es causa suficiente para anular todo el acto, excepto cuando la referida conducta irregular vicie alguno de los aspectos esenciales del acto colectivo.

Un acto o resolución de un consejo de administración integrado por diversas personas, o un acto de gobierno en el que intervengan, de manera simultánea o sucesiva, diversas secretarías de estado, son actos colectivos o complejos, cuya nulidad no siempre deberá ser declarada, por ejemplo, cuando la voluntad de alguno de los participantes en la formación del acto, se hubiere manifestado sin haber seguido el procedimiento administrativo interno o las formalidades legalmente previstas para ello, y siempre y cuando la conducta irregular de una de las partes, no vicie la voluntad de las otras o implique la ilicitud o imposibilidad del objeto.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

La nulidad de una parte o fracción, no siempre debe derivar en la nulidad del todo. Esto es lo que sostiene el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, que ya se conocía en el derecho romano y se expresaba con la frase *"Ut iel per instile, non vitiatur"* (que lo útil no sea viciado por lo inútil).

5. RÉGIMEN DE NULIDADES DEL DERECHO ELECTORAL.

En materia electoral, conviene hacer una distinción entre el régimen de nulidades de los actos administrativos, por una parte, y el de las nulidades de votaciones y elecciones, por la otra. Y esto debido a que, como explicaré a continuación,

respecto de los actos administrativos electorales sí aplica –lo mismo que en el derecho civil y el administrativo—el principio general de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular (con las excepciones por convalidación o definitividad, y por conservación de actos colectivos o complejos), mientras que respecto de votaciones y elecciones, por el contrario, tradicionalmente se ha aplicado el principio de que sólo puede declararse su nulidad por las limitadas causales expresas y taxativas que prevé la ley.

5A. NULIDADES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES, REGIDAS POR EL PRINCIPIO DE ANULABILIDAD DE TODO ACTO JURÍDICAMENTE IRREGULAR

De acuerdo con la doctrina⁶, los actos jurídicos pueden ser calificados como formalmente administrativos, judiciales o legislativos, según sean producidos por órganos de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, respectivamente. Y atendiendo a sus calidades intrínsecas, podrán ser considerados como administrativos, judiciales o legislativos, desde una perspectiva material, de la siguiente manera: Materialmente legislativos son los actos que crean normas o situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales; materialmente administrativos son los actos que crean normas o relaciones jurídicas particularizadas, concretas e individualizadas; y materialmente judiciales son también actos que crean normas o situaciones jurídicas particularizadas, concretas e individualizadas, pero que a diferencia de los actos administrativos, tienen como precedente a un conflicto y se producen con la finalidad de resolver el citado conflicto.

Ahora bien, las reglas que en el derecho electoral, y más concretamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establecen sobre nulidad de actos administrativos electorales, son aplicables no sólo a los actos

⁶ Ver NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pag. 288.

administrativos que producen las autoridades electorales encargadas de organizar los comicios, sino que son aplicables a todo acto materialmente administrativo y que también sea materialmente electoral, con independencia que haya sido emitido por una autoridad formalmente electoral o por otra diversa autoridad.

Y considerando lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha examinado como actos administrativos electorales, a diversas resoluciones tomadas por congresos locales (resoluciones que por lo tanto serían formalmente legislativas), que han sido consideradas como materialmente electorales en virtud de que se trata de nombramientos (o sea una determinación particularizada, concreta, e individualizada) de ciudadanos que fungirán como magistrados electorales o integrantes de los órganos de dirección de los consejos o institutos o comisiones electorales estatales, y que consecuentemente son actos materialmente administrativo electorales.⁷

Así, incluyendo como actos administrativos electorales, a los material y formalmente considerados, la variedad de estos resulta tan amplia como la de los actos administrativos en general.⁸

Un acto administrativo electoral, lo mismo que cualquier acto administrativo en general, para su validez requiere de reunir los siguientes elementos y requisitos:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

⁷ En los casos SUP-JDC-037/99, SUP-JRC-460/2000, SUP-JRC-529/2000, SUP-JRC-004/2001, SUP-JRC-006/2001 y SUP-JRC-009/2001, respectivamente correspondientes a Oaxaca, Chiapas, Chihuahua, los dos siguientes a Zacatecas y el último a Baja California, fueron promovidos para impugnar actos de congresos locales, consistentes en la designación de consejeros electorales o magistrados de las correspondientes autoridades administrativas o tribunales estatales electorales.

⁸ Los actos administrativos electorales, y los actos administrativos en general, pueden ser: a) Actos simples, complejos y colectivos, según emanen de un solo servidor público, de varios que concurren a la formación de una sola voluntad, o se formen por la suma de diversas voluntades jurídicamente autónomas; b) Actos discrecionales o reglados, según otorguen a la autoridad la facultad de elegir entre dos o más alternativas lícitas, o bien, la constriñan a realizar una única y predeterminada conducta; c) Actos de procedimiento o trámite y actos finales o resoluciones, según se trate de los diversos actos que concatenados integran el procedimiento administrativo orientado a un resultado final, o bien, del resultado final en sí mismo; d) Actos que amplían o restringen la esfera jurídica del administrado, como respectivamente serían las concesiones o autorizaciones y las sanciones; e) Actos que comunican, comprueban o certifican, como ocurre, por ejemplo, con las notificaciones, el otorgamiento de acreditaciones, las inscripciones de registros y la expedición de constancias o certificaciones, etcétera.

- a) Debe ser dictado por órgano competente;
- b) Debe contener la expresión de voluntad del órgano público electoral, habiéndose formado dicha voluntad de acuerdo con las reglas previstas en la ley (generalmente, cumpliendo un determinado procedimiento);
- c) Debe tener un objeto posible y lícito; particularmente no puede vulnerar los derechos político-electorales del ciudadano, y
- d) Debe reunir los demás requisitos formales que la ley señale; como, por ejemplo, expresarse por escrito, y estar motivado y fundado.

Los anteriores requisitos y elementos, cabe decirlo, son consistentes con los establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; sin embargo, dicha ley no es aplicable a la materia electoral ya que el artículo 1º de la citada ley expresamente dispone que no es aplicable en materia electoral⁹.

En relación con las nulidades de actos administrativos electorales, también opera el principio de que todo acto que no sea impugnado oportunamente, se reputará como válido y surtirá plenos efectos. E inclusive, en materia electoral, este principio cobra especial relevancia ya que los procesos electorales se estructuran en etapas sucesivas, cada una de las cuales presupone la efectiva y válida finalización de la etapa anterior (etapas de preparación de la elección, de la jornada electoral, y de resultados y calificación de la elección), y precisamente para asegurar la conclusión consolidada de las etapas electorales, en la Constitución (artículos 41, fracción IV, y 116, fracción IV, inciso e) y la ley se establece el principio de “definitividad” o de “calendarización” en materia electoral, según el cual todas las actuaciones incluidas en cada etapa son consideradas

⁹ Art. 1 “Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés públicos... El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral...”

como válidas y definitivamente concluidas al llegar la fecha que la propia ley prevé como fin de la respectiva etapa o al resolverse el último de los medios de impugnación promovido durante la misma. Así un acto administrativo electoral irregular, que no sea impugnado oportunamente (por lo general dentro de un plazo de cuatro días, que es el que se establece para la mayoría de los medios de impugnación en materia electoral), se considera como válido, definitivo e inatacable.¹⁰

La nulidad de un acto administrativo electoral, puede solicitarse y obtenerse promoviendo básicamente los siguientes medios impugnativos:

a) El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano¹¹, para impugnar actos materialmente administrativos electorales, provenientes de autoridades federales o locales, que vulneren los derechos a votar, ser votado y asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Este juicio sólo lo puede promover el ciudadano agraviado en sus derechos fundamentales de participación político-electoral, y es un juicio que conoce y resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

¹⁰ El artículo 41, fracción IV Constitucional establece: “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 señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”. Y el artículo 116, fracción IV inciso e) : “ Las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

¹¹ “Objeto. El juicio de protección de los derechos político-electorales es un medio de impugnación con el que cuentan los ciudadanos para combatir: *Presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma específica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (artículo 79 párrafo 1 LGSMI)”. En Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ed. Diseño Comercial Aldakar, S.A. de C.V. México D.F. 1997, pag. 40

b) El recurso de revisión, para impugnar los actos y resoluciones del secretario ejecutivo, de de las juntas y consejos locales, y de las juntas y consejos distritales, del Instituto Federal Electoral. Este recurso podrá ser promovido por los partidos políticos y agrupaciones políticas, y será resuelto dentro del propio IFE por el órgano superior jerárquico de aquel que emitió el acto impugnado (por lo que es un recurso de naturaleza administrativa).

c) El recurso de apelación¹², para impugnar las resoluciones del IFE recaídas a los recursos de revisión, para impugnar los actos y resoluciones de la Junta General Ejecutiva y del Consejo General del IFE, así como para impugnar cualquier otro acto materialmente administrativo electoral relacionado con los comicios federales, que no pueda ser impugnado por vía del recurso de revisión o del juicios de ciudadanos, antes referidos. La autoridad competente para resolver este recurso es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

d) Juicio de Revisión Constitucional Electoral¹³. Este juicio por regla general procede para impugnar las sentencias definitivas que emiten los tribunales

¹² “Objeto. El recurso de apelación es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, las personas físicas o morales y los ciudadanos, para combatir: - Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal: a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, y b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva (artículo 40 párrafo 1) . – En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso de apelación será procedente para impugnar: a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en contra de aquellos actos o resoluciones dictados por los órganos del Instituto cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente (artículo 40 párrafo 2). – También el recurso de apelación será procedente para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutivo del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto a las observaciones realizadas por los partidos políticos a los listados nominales de electores (artículo 41 párrafo 1). – En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación, y en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículo 42 párrafo 1)”. En Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, ob.cit. pag. 18.

¹³ Objeto. “El juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos políticos para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades estatales dictados durante la organización, calificación y resolución de

electorales locales, respecto de comicios en las entidades federativas. Sin embargo, este juicio sirve también para examinar la legalidad y constitucionalidad de actos administrativos electorales producidos por autoridades del ámbito local, en los siguientes casos: Cuando el acto administrativo es inimpugnable ante la jurisdicción local, como por ejemplo, los casos que ya mencionamos de nombramientos que hace el congreso local respecto de consejeros y magistrados locales, y que son actos materialmente administrativos electorales pero que no son revisables por los tribunales estatales; así mismo, cuando lo que se impugna es una sentencia de un tribunal electoral local, y la referida sentencia el Tribunal Electoral federal la revoca por ilegal o inconstitucional, resulta entonces que el acto administrativo electoral que aquella haya juzgado, queda *sub-judice* (sin juzgar), por lo que el Tribunal Electoral federal procede a su re-examen o re-juzgamiento.¹⁴

e) Y por supuesto, todos los medios de impugnación que las leyes electorales locales prevean para impugnar a los actos administrativos electorales relacionados con los comicios que en cada entidad federativa se celebran para elegir gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

5B. NULIDADES DE VOTACIONES Y ELECCIONES, REGIDAS POR EL PRINCIPIO DE ANULABILIDAD SÓLO POR LIMITADAS CAUSALES EXPRESAS Y TAXATIVAS

Por cuanto hace a la nulidad de votaciones y elecciones, en el derecho electoral se incluyen muy pocas reglas expresas aplicables. Entre estas reglas estarían sobre todo los artículos 71 al 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativos a las nulidades de votación recibida en

impugnaciones, en las elecciones de: a) Gobernadores; b) Jefe de Gobierno del D.F.; c) Diputados locales; d) Diputados a la Asamblea Legislativa del D.F.; e) Autoridades municipales, y f) Titulares de los órganos político-administrativos del D.F. (artículo 3 párrafo 2, inciso d) y párrafo 1). En Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, Ob. Cit. pag. 46.”

casillas y a las nulidades de elección, así como los artículos 227 y 230 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establecen los casos en que un voto debe considerarse nulo. Reglas éstas que tradicionalmente se han interpretado en el sentido de que básicamente establecen una lista limitativa de conductas que de actualizarse en los términos taxativos en que son descritas, constituyen el único fundamento jurídico posible para declarar la nulidad de la votación recibida en casilla o de la elección, según corresponda.

Una de las peculiaridades más relevantes de las nulidades de votaciones o elecciones, consiste en que estas nulidades son la sanción legal aplicable sólo a específicas conductas predeterminadas por la ley. Estas nulidades no pueden ser declaradas respecto de cualquier acto electoral de objeto o fin ilícito, o carente de algún otro requisito genérico de existencia o validez. La nulidad de una votación o elección sólo ocurrirá cuando se actualice alguna de las conductas que la ley electoral expresamente consigna como causal de nulidad. La ley electoral consigna una lista o catálogo limitado de causales de nulidad: El sistema de nulidades electorales es casuístico.

Por lo anterior, se afirma que las nulidades electorales, y específicamente las nulidades de la votación recibida en una casilla o de una determinada elección, deben ser entendidas a la luz de sus propias reglas jurídicas. Y que por lo tanto las nulidades electorales no pueden entenderse, bajo la óptica de la teoría clásica de nulidades aplicable en el derecho privado, ni bajo la teoría administrativa de las ineficacias, de tal manera que en materia electoral no podemos identificar un determinado elemento (vgr. consentimiento, objeto lícito, forma, etc.) cuya presencia o ausencia determine en todo caso la validez o nulidad de una votación o elección. En materia de nulidad de votación y elección tradicionalmente se ha interpretado que no hay una teoría aplicable. Esto es, de acuerdo con Armando Granados Carrión, “lo primero que debemos plantear es que nuestro tema no

¹⁴ Como ejemplo podemos señalar las resoluciones que dictó el tribunal Electoral federal respecto

guarda vinculación alguna, con las teorías clásicas de otras ramas del derecho, toda vez que ocasionalmente la costumbre, nos lleva a relacionar a las nulidades con la teoría del acto jurídico en general, lo cual en el campo electoral resulta inaplicable.”¹⁵

En efecto, tradicionalmente la jurisprudencia del Tribunal Electoral federal ha considerado, por ejemplo, que no cualquier violación a la legalidad electoral puede fundar una nulidad de votación recibida en casilla, sino sólo aquellas irregularidades que específicamente actualizan alguna de las causales de nulidad previstas por la propia ley electoral.

En el año de 1991, la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral, estableció una jurisprudencia con el siguiente rubro y texto:

“CAUSAS 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 las casillas, sino que deben estar administradas con otros supuestos que debidamente acreditados puedan actualizar algunas de las hipótesis de nulidad que establece el artículo 287 del citado ordenamiento legal.”¹⁶

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

También la reciente jurisprudencia J.21/2000, del actual Tribunal Electoral federal, confirma el sistema taxativo y limitativo de causales de nulidad de votación y elección, en los siguientes términos:

del nombramiento de magistrados locales de los Estados de Yucatán y Nuevo León.

¹⁵ Granados Carrión, Armando. “Nulidades”, en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral 1997. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Edit. Gama Sucesores, S.A. de C.V., México., 1998 pag. 147

¹⁵ Ver: Tesis de jurisprudencia. Primera Epoca. Sala Central del Tribunal Federal Electoral, (en Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo II, pag. 684).

“SISTEMA DE ANULACIÓN DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA, OPERA DE MANERA INDIVIDUAL. En términos generales el sistema de nulidades en el derecho electoral Mexicano, se encuentra construido de tal manera que solamente existe la posibilidad de anular la votación recibida en una casilla, por alguna de las causas señaladas limitativamente por los artículos que prevén las causales de nulidad relativas...”¹⁷

E inclusive, la jurisprudencia JD.1/98, relativa al “PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS”, establece como un aspecto fundamental de este principio, lo siguiente:

“a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección...”¹⁸

El listado limitativo de causales taxativas de nulidad de votación recibida en casilla, está previsto en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los siguientes términos:

“Artículo 75.

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

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

¹⁷ Tesis de jurisprudencia J.21/2000. Tercera Época. Sala Superior. (Suplemento No. --, de la Revista Justicia Electoral, pag. ----)

¹⁸ Tesis de jurisprudencia JD.1/98. Tercera Época. Sala Superior. (Suplemento No. 2, de la Revista Justicia Electoral, pags. 19-20)

- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- 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;
- h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsados, sin causa justificada;
- 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;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación;
- k) 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”

Por otra parte, el listado limitativo de causales taxativas de nulidad de elección, está previsto en los artículos 76 al 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que establecen lo siguiente:

“Artículo 76.

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de la votación recibida en casilla se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate, o
- b) 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
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles”.

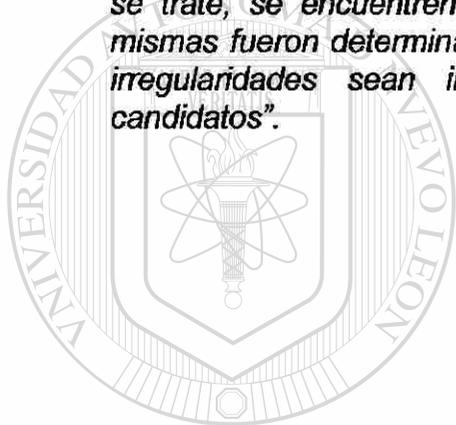
“Artículo 77.

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate, o
- b) 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
- c) 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”.

“Artículo 78.

1. Las Salas del Tribunal Electoral podrán decretar 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”.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMACIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA CASUÍSTICO DE NULIDADES ELECTORALES

Las votaciones y elecciones han sido consideradas anulables sólo por determinadas irregularidades e históricamente en el derecho mexicano ha sido el legislador quien se ha encargado de elaborar una lista limitativa de conductas que de actualizarse, producen la nulidad de votaciones y elecciones. Esto es, en esta materia lo que hemos tenido es un régimen casuístico de nulidades.

La lista de causales de nulidad de votación y de elección se ha formado gradualmente a lo largo de la historia. Ligado con cada época y como respuesta a las necesidades sociales, el legislador ha agregado como causales de nulidad, las conductas que en su momento ha considerado que representan la mayor amenaza para la integridad y fidelidad de los comicios. En otras palabras, la lista de causales de nulidad ha dependido o se ha visto vinculada con las circunstancias políticas de cada época, con la constante histórica de limitar las causas por las cuales una autoridad puede declarar la nulidad pero vista en el sentido de “apuntar” en una lista aquéllas causas que podían suscitarse en una elección, por lo que conforme iba creciendo la participación ciudadana y se involucraban mayores principios democráticos al haber político, mayor era el contenido de la lista, poniendo así “candados” que originalmente pretendían evitar fraudes electorales, aunque su verdadera repercusión fue la creación de un listado casuístico de nulidades tanto de elecciones como de votaciones. Para analizar y confirmar este punto, he considerado conveniente realizar un recorrido por las diversas leyes electorales que han regido en nuestro país sólo durante el siglo XX.

Este repaso histórico también servirá para, más adelante, preguntarnos: ¿El listado de causales de nulidad actualmente se sujeta a la realidad política de

nuestro país?. Esto es, de acuerdo con la realidad actual, ¿El listado de causales de nulidad acude verdaderamente a resolver los retos electorales presentes?

1.- LA LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901.

Se debe destacar que esta ley preveía una votación indirecta en segundo grado al igual que su antecesora, la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857. Así cada Estado de la República se dividía en distritos electorales, para lo cual cada municipio a su vez se dividía en secciones de hasta 500 habitantes, con la finalidad de que en cada una de ellas los ciudadanos a través de su voto, nombraran a un elector; dicho nombramiento solo podía recaer en ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, residentes en la sección y que no pertenecieran al estado eclesiástico ni ejercieran el mando político ni jurisdicción de ninguna clase en la sección de que se tratara. (arts. 7 a 12).

Posteriormente todos los electores designados por las secciones se reunían en junta presididos por la primera autoridad del lugar y de entre ellos procediendo en escrutinio secreto, se nombraba a un presidente, dos escrutadores y dos secretarios de mesa. Cada votante pasaba a votar de manera que se eligiera a un elector de la mesa. Así los electores designados por las secciones se presentaban en la cabecera del distrito electoral y, reunidos en junta preparativa también nombraban a un presidente, a dos escrutadores y a un secretario, instalándose el colegio electoral. (arts. 13 a 28). Cada colegio electoral nombraba a un diputado propietario y a uno suplente, así como a un senador propietario y a otro suplente.

Ahora bien, aún con elecciones indirectas en segundo grado, esta ley regulaba en su capítulo IX y en forma exclusiva a la nulidad de la elección. Así, todo ciudadano mexicano tenía derecho a “reclamar” la nulidad de una elección primaria o secundaria, ante el colegio electoral ó la Cámara de Diputados,

respectivamente, siempre y cuando se hiciera por escrito, “antes del día en que ha de votarse sobre la credencial objetada y fundándose en una de las causas” que para tal efecto se listaban en el artículo 55 de la señalada ley, y que textualmente indicaba.¹⁹

“Son causas de nulidad de una elección:

- I. La falta de un requisito legal en el elector, o el estar comprendido en las prohibiciones de la Constitución general o de esta ley.
- II. La violencia ejercida por la fuerza pública o por autoridades sobre las casillas ó colegios electorales.
- III. Haber mediado cohecho o soborno de cualquier parte o amenazas graves de autoridades.
- IV. El error sobre la persona elegida.
- V. La falta de la mayoría de votos requerida por la ley.
- VI. El error o fraude en la computación de votos.”²⁰

¹⁹ GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana. 1812-1977, Recopilación y Estudio Introductorio, 2ª ed, Edit. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México 1978, pag. 214.

²⁰ Cabe destacar que estas causales de nulidad ya tenían su origen en la Ley Orgánica Electoral del 12 de Febrero de 1857, la cual en su capítulo IX a la letra señalaba:

Art. 54. “Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes:

Primero. Por falta de algún requisito legal en el electo, o por que esté comprendido en alguna restricción de las que expresa esta ley.

Segundo. Porque en el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada.

Tercero. Por haber mediado cohecho o soborno en la elección.

Cuarto. Por error sustancial respecto de la persona nombrada.

Quinto. Por falta de mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias.

Sexto. Por error o fraude en la computación de los votos.”.

Art 55. Todo individuo mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de las elecciones, y de pedir la declaración correspondiente a la junta a quien toque fallar, o al congreso en su caso; mas la instancia se presentará por escrito antes del día en que se deba resolver acerca de los expedientes y credenciales respectivas, y el denunciante se contraerá a determinar y probar la infracción expresa de la ley. Después de dicho día no se admitirá ningún recurso, y se tendrá por legitimado definitivamente todo lo hecho. En GARCIA OROZCO, Antonio, Ob. Cit. pag. 163

Como se aprecia del texto legal, el principio de definitividad de los procesos en materia electoral ha sido reconocido y destacado en las diversas leyes electorales, incluso desde el siglo antepasado. La nulidad así mismo, ha ocupado un importante lugar también en aquellas leyes vigentes durante los lapsos que nuestra historia mexicana ha marcado como el período Juarista en el que también mediante elecciones indirectas el Presidente Juárez estuvo en el poder durante, así como la época en donde Porfirio Díaz sin haberse realizado procesos electorales claros, limpios ni directos, ocupó la silla presidencial por más de 30 años. No tenemos un parámetro respecto de la aplicación de este último precepto en materia de nulidades, pero resulta claro que la materia electoral las reguló.

2.- LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911

Siendo Presidente Constitucional de México Francisco I. Madero, el Congreso decretó la Ley Electoral de 1911. En ella se refleja un gran avance en materia electoral, pero sobre todo en materia social ya que aún cuando las elecciones seguían siendo de carácter indirecto, la ley otorga una serie de facultades a los ya denominados por su capítulo VIII de esta la ley, como “partidos políticos”, en donde su presencia durante el proceso electoral primario y secundario se evidencia en la misma. Así por ejemplo, la ley reguló el hecho de que fueran los partidos políticos registrados en un distrito electoral, quienes inscribieran a sus candidatos a electores ante el presidente municipal respectivo para posteriormente integrar el colegio electoral. (art. 25).

En materia de nulidades, esta ley es más prolija que sus antecesoras. Su artículo 38 regulaba que tanto los ciudadanos nombrados por los partidos políticos como cualquier ciudadano empadronado, podría presentar durante la elección primaria de la sección, las reclamaciones que consideraran convenientes, siempre y cuando se fundaran en las siguientes causas: suplantación de votantes; error en el escrutinio de los votos o la suplantación de esto; la presencia de gente armada

que pudiera constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa directiva, o por la comprobación mediante documento auténtico, de la incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas de electores. Para la procedencia de la nulidad, la ley ya estableció la formalidad de hacer las reclamaciones por escrito, concretando los hechos que la motivaran, no pudiendo entablar discusión sobre los hechos constantes en la protesta (art. 38). Era el colegio electoral quien tenía facultades para decidir sobre las cuestiones de: nulidad o validez de la designación del elector; sobre el error en el cómputo de los votos, así como el error en el nombre del elector, siempre que no estuviere identificada a la persona, teniendo en consideración para su resolución, las protestas presentadas (art. 63).

Respecto de la nulidad de las elecciones secundarias, la ley estableció que todo ciudadano mexicano tenía el derecho de reclamar la nulidad de una elección secundaria efectuada en el distrito electoral que se hubiere efectuado en el distrito electoral en que el ciudadano estuviere empadronado. Las causales de nulidad la ley regula en su Capítulo VII como nulidad "de una elección", eran (art. 112)²¹:

~~I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición establecida por la Constitución Federal o por esta ley, o que carezca de algún requisito legal. El desempeño de un cargo de elección popular, fuera del lugar de su residencia, no hace perder el requisito de la vecindad para los efectos electorales, cualquiera que sea la duración de la ausencia.~~

II. Haberse ejercido violencia sobre los colegios municipales la autoridad o los particulares armados, siempre que mediante esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad en su favor.

III. Haber mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior:

²¹ GARCÍA OROZCO, Antonio. Ob Cit. pag. 237

IV. Error sobre la persona elegida, salvo que el error solo fuere sobre el nombre, en el cual caso se enmendará en la casilla electoral o en el colegio municipal, sin necesidad de convocar a los electores;

V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción II;

VI. Que el nombramiento de presidente, de secretario o de escrutadores, se haya hecho en los colegios municipales con infracción de esta ley;

VII. No haber permitido de hecho, a los representantes de los partidos políticos, ejercer su encargo en los colegios municipales.

De inicio, la nulidad no afectaba a toda la elección, sino solamente a los votos que estuvieran viciados, y sólo cuando la nulidad afectara la pluralidad obtenida por algún diputado, senador, ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por el Presidente o Vicepresidente de la República, la elección misma se declaraba nula. La Cámara de Diputados era quien resolvía las reclamaciones de nulidad, siempre que se hubiere presentado por escrito y en el acto mismo de la elección contra la infracción correspondiente, ante el colegio municipal, y que la reclamación se presentara ante la cámara o ante la comisión permanente, antes del día en que haya de votarse. (art. 113 a 115).

3.- Ley Electoral del 20 de Septiembre de 1916 para la Formación del Congreso Constituyente

Tras la lucha armada, los aires revolucionarios buscaban obtener una verdadera representación en sus tres poderes, para lo cual, había que abocarse a la tarea inicial de integrar un Congreso Constituyente de diputados elegidos a través de

elección directa, Congreso que se desempeñaría en la creación de una nueva Constitución para nuestro país. Así, Venustiano Carranza, no solo como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, sino también en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo, y en ejercicio de las facultades extraordinarias que lo investían, expidió la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente.

Independientemente del manejo que la ley da respecto del padrón electoral y la inclusión en él de los electores, así como los medios que los mismos tenían para “reclamar” dicha inclusión en el padrón, en materia de nulidades la ley señalaba al igual que su antecesora, la Ley Electoral de 1911, que tanto los representantes de los partidos políticos como los de los candidatos independientes, así como cualquier ciudadano que estuviere empadronado, podría presentar durante la elección, las reclamaciones que consideraran oportunas, por las causas de: suplantación de votos; error en el escrutinio de los votos; por presencia de gente armada en la casilla que pudiera constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa; por incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas comprobada con documentos auténticos, así como por la admisión indebida de nuevos votantes (art.32). En iguales términos a la Ley de 1911, las reclamaciones que se presentaran, debían hacerse por escrito, citando aquéllos hechos que las motivaran, no pudiendo discutir sobre su admisión. Sin embargo, la ley en comento va más adelante, señalando que se considerarían ilegítimas aquéllas casillas que se instalaran en lugar diferente al indicado por la autoridad municipal o en diferente forma que la señalada por la ley, teniéndose como nulo todo lo que en ella se hubiere actuado (art. 11 y 37).

El Capítulo IV regulaba la nulidad de las elecciones. Todo ciudadano tenía el derecho de reclamar la nulidad de una elección de diputado, siempre que se hubiere efectuado en el distrito electoral en que estuviere empadronado. Las nulidades no afectaban toda la elección, sino solo los votos que estuvieran viciados, ya que sólo se anulaba la elección cuando se afectara la pluralidad de

votos obtenidos por algún diputado. Las causales de nulidad de acuerdo con el artículo 50 eran²²:

I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición o carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo Diputado.

II. Haberse ejercido violencia sobre las casillas electorales por autoridad o particulares armados, siempre que por esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad de votos en su favor.

III. Haber mediado cohecho, soborno, amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior.

IV. Error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre, pues en este caso lo enmendará el Congreso al calificar la elección en caso de que no lo haya hecho la mesa de la casilla electoral o la Junta Computadora.

V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción segunda.

VI. Que la instalación de la casilla electoral se haya hecho contra lo propuesto en la Ley; y

VII. No haber permitido de hecho a los representantes de los partidos políticos de los candidatos independientes ejercer su cargo.

4.- Ley Electoral del 6 de Febrero de 1917.

“Carranza promulgó la Constitución el 5 de febrero de 1917, y anunció que las

²² GARCÍA OROZCO, Antonio. Ob. Cit. pag. 253

elecciones presidenciales y del Congreso de la Unión se efectuarían el día 11 del mes siguiente. Unos días después decretó que la Nación volvería al orden constitucional, que se celebrarían elecciones de gobernadores y que se reformarían las constituciones de los estados para adecuarlas a la del 5 de febrero de 1917.²³ El día 1º de mayo la Constitución entraría en vigor, excepción hecha del articulado referido a las elecciones de los tres poderes de la Unión. Al día siguiente de la promulgación de la Constitución, esto es el 6 de febrero de 1917, Venustiano Carranza expidió así mismo la Ley Electoral de esa fecha, y convocó a las elecciones extraordinarias que se debían de verificar el día 1º de mayo.

Como es de suponerse, resulta lógico que debido a la cercanía de las elecciones que hacía apenas unos meses se habían celebrado de acuerdo con la ley electoral del 20 de septiembre de 1916 para la integración del Congreso Constituyente, la nueva Ley Electoral fue prácticamente una copia de ella. Así los términos respecto de los cuales cualquier ciudadano o representantes de partidos políticos o candidatos independientes podía realizar cualquier reclamación que consideraran convenientes, eran exactamente las mismas que en 1916; y de igual manera aun cuando con un numeral diferente, el Capítulo V regulo las causas de nulidad en listado y prácticamente en los mismos términos que lo hizo el Capítulo IV de la ley anterior. Sin embargo en este Capítulo V se introdujeron nuevos elementos en materia de nulidades que vale la pena señalar:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- De acuerdo con el artículo 55, todo ciudadano mexicano, que fuese vecino de un distrito electoral, tenía derecho a reclamar ante la Cámara d Diputados, la nulidad de la elección de Diputados verificada en dicho distrito, o de los votos emitidos en el mismo para esta elección. Así mismo, todo ciudadano vecino de un Estado o del Distrito Federal, tenía derecho a reclamar ante la Cámara de

²³ COSÍO VILLEGAS, Daniel, Coordinador. Historia General de México, Obra preparada por el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 3ª ed., 1981, México, D.F. pag. 1158

Senadores, la nulidad de la elección de Senador que se hubiese verificado en dicho Estado o Distrito, o de los votos allí emitidos para esa elección.

- El artículo 56 estableció que todo ciudadano mexicano tiene igualmente derecho de reclamar ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección de presidente de la República o de los votos emitidos en su Estado o en el Distrito Federal o Territorio en que residiera al momento de la elección.

Además de las modificaciones en materia de nulidades, vale la pena destacar que es en este momento cuando se regulan en los artículos 65 al 74 de la Ley, los procedimientos que debían de seguirse tanto en la cámara de Diputados como en la de Senadores, para calificar y legitimar los nombramientos de sus miembros así como del Ejecutivo Federal. En este sentido el artículo 68 señalaba que "...las comisiones escrutadoras presentarán sus dictámenes, consultando en proposiciones concretas la validez o nulidad de cada elección de propietario o de suplente. En esa junta y en las demás que a juicio de la Cámara fueren necesarias, se calificará, a pluralidad absoluta de votos, la legitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros, y se resolverán irrevocablemente las dudas que hubieren en esta materia"²⁴. Una vez que hecho lo anterior, se procedía a la instalación de las cámaras, y constituido el Congreso de la Unión, la cámara baja se constituía en Colegio Electoral hacía el estudio y la revisión de los expedientes electorales relativos a la elección para Presidente de la República.

5.- Ley Electoral para la Elección de Poderes Federales del 1º. De Julio de 1918.

Considero importante destacar que la Ley Electoral de 1918 rigió, aún cuando con diversas reformas, durante la consolidación de los diversos movimientos que, como lo menciona Lorenzo Meyer, posibilitaron institucionalizar la actividad

²⁴ GARCÍA OROZCO, Antonio. Ob. Cit pag. 270

política, con la finalidad de acabar con la inestabilidad y encontrar fórmulas nuevas que permitieran la transferencia política pacífica del poder, buscando limitar “la autonomía de los caudillos locales y diversificar y organizar las bases de poder introduciendo a grupos obreros y campesinos como actores dentro del sistema, aunque controlando siempre desde arriba su actividad y demandas. En la medida en que este proceso se desarrolló, el peso político del ejército disminuyó, y el problema de la sucesión pudo ser resuelto sin el uso intermitente de la violencia.”²⁵. Surge el Partido Nacional Revolucionario que representó un avance mayor en el proceso de centralización del poder en manos del Ejecutivo Federal, particularmente en manos del expresidente Plutarco Elías Calles, ya que el programa que este partido adoptó en 1929 respondió en su cabalidad a las necesidades del grupo en el poder. Sin embargo una vez que Calles fue eliminado del camino y estando al frente Cárdenas, en 1938 disuelve a el PNR, dando paso a la creación del nuevo Partido de la Revolución Mexicana, dejando entonces de ser un instrumento que limitara la fuerza del Presidente, para convertirse en un instrumento que apoyara al ejecutivo a favor de la centralización y del predominio del presidencialismo.

Destaco esta situación ya que en la medida en que analicemos las causales de nulidades de votación y elecciones, nos daremos cuenta de que el listado de ellas no fue significativamente alterado respecto de las anteriores leyes, pero sin embargo se mantuvo como necesario para poder desarrollar procesos electorales. Así una gran preocupación se dejó manifiesta respecto de ciertos controles para votar, fundamentalmente lo relativo a las credenciales para votar (sin la cual el elector no podía recibir la boleta para sufragar, y por lo mismo, se regulaba con mayor exactitud) y la formación y revisión de los padrones electorales, temas que fueron mayormente regulados en esta Ley.

El Capítulo IX de la Ley, reguló lo referente a las nulidades de las elecciones. Sus artículos 101 y 102 reiteraron lo que las anteriores leyes en el sentido del derecho

²⁵ COSÍO VILLEGAS, Daniel, coordinador. Ob. Cit. pag. 1186

de todo ciudadano para reclamar la nulidad de los votos o de las elecciones de diputados, senadores o del Presidente, ante las cámaras del Congreso. El artículo 104 listo nuevamente las causales de nulidad, agregando una nueva fracción que determinó la nulidad por “haberse violado por cualquier causa el secreto del voto”²⁶

De acuerdo con el Maestro Fernando Franco, las innovaciones en materia de nulidades que trajo esta ley, fueron las siguientes²⁷:

- El derecho de los ciudadanos del distrito electoral y de los representantes de los candidatos para presentar directamente ante las juntas computadoras, peticiones de nulidad de votos apoyados con pruebas fehacientes, y la obligación correlativa del presidente de la Junta para incorporarlas al expediente;

- La posibilidad de que se declarara nula la elección de un diputado, de un senador o del Presidente de la República, por incurrir el candidato respectivo en uno de los supuestos de inelegibilidad o incompatibilidad previstos en la propia Ley;

- La obligación para el ciudadano de ejercer la acción de nulidad antes de que la elección respectiva fuera calificada de manera definitiva e inatacable por la Cámara respectiva y sin mostrar manifiesta temeridad o mala fe;

- La configuración de la violación al secreto del voto por cualquier motivo como causa de nulidad de una elección;

- La repetición de la regla en el sentido de que la nulidad con fundamento en las causales previstas por la Ley, sólo afectaría a los votos que estuvieren viciados

²⁶ GARCÍA OROZCO, Antonio, Ob. Cit. pag. 298

²⁷ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando. “Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996” en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. V, número 8, México , D.F., 1996, pags. 5-6.

y no a toda la elección, salvo cuando tuviera por causa la incapacidad del electo o cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia se hubiera obtenido la pluralidad de los votos.

- A diferencia del ordenamiento electoral anterior, el presenta ya no reguló los procedimientos a seguir en cada una de las Cámaras para la calificación de la elección de sus miembros, ni tampoco en la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, para la calificación de la elección de Presidente de la República.

6.- Ley Electoral Federal del 7 de Enero de 1946.

Esta Ley Electoral se expide siendo Presidente de la República el Lic. Manuel Ávila Camacho (1940-1946), quien se encargó durante su sexenio de estabilizar el sistema social y político del país que se veía resquebrajado por las rápidas reformas cardenistas en los diferentes ámbitos. Aun cuando hubo dos ocasiones en que la sucesión presidencial fue peleada por personas que formando parte de la "familia revolucionaria" deseaban ser ellas las elegidas para regir los designios de nuestro país (en 1946 como en 1952), éstos intentos sin embargo, no dejaron de ser tales, y ni siquiera dejaron estela mayor en su andar. El Partido de la Revolución Mexicana, concentraba el monopolio respecto de la silla presidencial.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sin embargo para evitar cualquiera otra irrupción militar en el poder, una vez que Ávila Camacho asumió la Presidencia, se disolvió el sector militar que desde su origen formaban parte del Partido de la Revolución Mexicana. Además, resulta aquí importante destacar que es justamente en el año de 1946 cuando el Partido de la Revolución Mexicana se transforma en el Partido Revolucionario Institucional tras algunas reformas internas. No es casual que esta Ley Electoral regule en 18 artículos y con mayor detenimiento que sus antecesoras, a los partidos políticos a quienes ya define como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines

electorales y de orientación política”, siendo que para la ley solo serían reconocidos como partidos políticos los Partidos Nacionales²⁸. Así mismo la Ley señalaba en su artículo 24 los requisitos para que pudiera ser constituido un Partido Nacional; los mínimos que debería de contener los estatutos de los partidos políticos, y los órganos con que deberían contar para su funcionamiento (art. 25 y 26), y estableció como prerrogativa exclusiva de los partidos políticos el registrar a sus candidatos.

Entrando en materia, esta ley de 1946 y que tuvo vigencia solamente 5 años introdujo una serie de cambios tanto respecto de su forma como de su contenido²⁹. En un articulado amplio, la ley regula la materia de nulidades pero ahora con una sustancial diferencia a las anteriores, al separar la nulidad del voto de un elector, de la nulidad de la votación recibida en una casilla electoral y de la nulidad de elección.

El artículo 119 estableció que el voto de un elector sería nulo cuando se emitiera en una casilla distinta a la que le correspondía, o contra las disposiciones establecidas en la ley; así como cuando hubiese sido consecuencia de suplantación de elector o de votación doble, y cuando hubiera incapacidad en el elector o sea inelegible el candidato.

Por su parte, el artículo 120 vuelve a listar las causales de nulidades para una casilla electoral, haciéndolo en términos casi textuales al contenido de las leyes anteriores:

²⁸ Su antecesora Ley Electoral de 1918, no definía a los partidos políticos, y solo ocupó 3 artículos (106, 107 y 108) para tratar el tema. Los partidos políticos podían intervenir en las operaciones electorales que la ley les autorizara siempre que cumplieran con ciertos requisitos, entre otros, el que hubieren sido formados por una Asamblea de cien ciudadanos, y que ésta haya elegido una Junta que dirigiera los trabajos del partido, así como que se hubiere aprobado por la Asamblea un programa político.

²⁹ Abarcando 136 artículos, el capitulo de la ley era: I. De la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. II. De los organismos electorales. III. De los partidos políticos. IV. Del derecho activo y pasivo del voto. V. De la división territorial y del padrón y listas electorales. VI. De la preparación de las elecciones. VII. Del proceso electoral. VIII. De las Juntas Computadoras. IX. Del cómputo en las elecciones de Senadores y de Presidente de la República. X. De la calificación de las elecciones. XI. De la nulidad de las elecciones XII. De las sanciones.

- I.- Cuando se haya instalado en la casilla electoral en distinto lugar al señalado y en condiciones diferentes establecidas por la ley;
- II.- Cuando haya mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación a 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 indica la fracción anterior;
- IV.- Por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.³⁰

Finalmente el artículo 121 de la ley que aquí se comenta, estableció como causales de nulidad de una elección:

- I.- Por ser el electo inelegible en virtud de carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo Presidente de la República, Diputado o Senador, según se trate;
- II.- Cuando por medios de cohecho, soborno, presión o violencia sobre los electores se haya obtenido la mayoría de votos de la elección;
- III.- Cuando se hayan cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de toda elección, y
- IV.- Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre o apellido, pues en este caso lo enmendará la Cámara respectiva del Congreso de la Unión, al calificar la elección:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Ampliando los derechos de los partidos políticos, el artículo 123 consignó el derecho que los partidos políticos tenían, al igual que los ciudadanos, a reclamar ante las Cámaras respectivas, la nulidad de la elección de Diputados, Senadores o de Presidente de la República, siendo que las reclamaciones, que no estaban sujetas a formalidad alguna ni causarían impuesto, podían interponerse siempre que la elección no se hubiere calificado por la Cámara correspondiente.

³⁰ GARCÍA OROZCO, Antonio, Ob. Cit. pags. 355 y 356

Destacada importancia tiene en esta ley que “entre otros aspectos novedosos, el ordenamiento jurídico en análisis ha sido el único que reglamentó la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia en materia de violación al voto público prevista en el artículo 97 Constitucional, al referirse a la calificación de las elecciones. Cuando a juicio de la Cámara competente hubiere razón para estimar que en la elección respectiva había existido violación al voto público, podría solicitarse de la Suprema Corte de Justicia la investigación correspondiente, o turnar el caso al Ejecutivo Federal, el cual por su propia iniciativa podía instar a la Suprema Corte de justicia para los mismos efectos, o bien consignar el caso ante la Procuraduría General de la República, cuando los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encontrara motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones se hubiere violado el voto público.”³¹ Finalmente la Suprema Corte de Justicia comunicaba los resultados de su investigación tanto a la Cámara respectiva como al Presidente de la República, para los efectos a que hubiere lugar relativo a la calificación de las elecciones y en su caso a la declaración de nulidad por parte de la Cámara respectiva. De ser procedente, se consignaría el delito para la respectiva responsabilidad penal.

Esta Ley Electoral de 1946 sufrió una gran cantidad de modificaciones una vez que se expidió el Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal, de fecha 21 de febrero de 1949, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel Alemán. Sin embargo las reformas de febrero de 1949 suprimieron este antecedente, quedando sólo a cargo de la Procuraduría General de la República las averiguaciones correspondientes.

El 21 de Febrero de 1949 por medio del Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal, la intervención que se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia para investigar en materia de violación al voto público, fueron derogados.

³¹ FRANCO, Fernando. Ob. Cit. pag. 14

Este decreto modificó gran parte de la ley de 1946, aun cuando en materia de nulidades no se hizo ninguna modificación al articulado respectivo.

7.- Ley Electoral Federal del 4 de Diciembre de 1951.

Expedida por el Presidente Miguel Alemán Valdez (1946-1952), esta Ley Electoral Federal rigió durante 22 años; veintena en la cual estuvieron al frente del Ejecutivo Federal Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), y Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Tras el proceso de estabilización social propuesto como objetivo por el Presidente Ávila Camacho y la creación y fortalecimiento del Partido Revolucionario Institucional, se buscó dar cabida al control absoluto del poder. Para el Ejecutivo en turno, se convirtió en imprescindible manejar al país desde su silla: el control político y social eran factores fundamentales para este fin; por tanto, el control sobre el Congreso de la Unión y sobre el tercer poder, el Judicial, se convirtieron en controles indispensables. Como sabemos los miembros del Poder Judicial, eran nombrados por el Ejecutivo Federal. Así mismo en el interior de la República Mexicana, los gobernadores siempre fueron de extracción del partido oficial; los Estados de la Unión se encontraron frente a un centralismo real y absoluto, conservando solamente en la ficción a una federación.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El sucesor para la silla presidencial era decidido, no por el partido en el poder, sino por el poder del Poder Ejecutivo; los partidos de oposición reconocidos oficialmente no tenían oportunidad alguna para acceder a formar parte de alguna de las dos cámaras. Sólo hasta 1963 se da un pequeño paso cuando se reformaron los artículos 54 y 63 de la Constitución y se añadió la representación proporcional de diputados de partido. “Durante todo nuestro periodo las dos cámaras del Congreso estuvieron enteramente dominadas por el PRI. El presidente López Mateos modificó un tanto la situación al permitir a la oposición reconocida oficialmente, es decir, el PAN, al PPS y al PARM, nombrar “diputados

de partido". Esto llevó a que esas asociaciones políticas a pesar de no haberseles reconocido un triunfo concreto pudieran enviar a la Cámara a un cierto número de sus miembros –nunca más de veinte– dependiendo del número total de votos recibidos en toda la república. El senado en cambio continuó dominado por el PRI.^{32 33} El resultado, la creación de un sistema mayoritario y proporcional que aunque en pequeña escala, dio la oportunidad a los partidos de oposición a participar en la vida política.

Frente a este escenario, ¿por qué se decretó en 1951 una nueva Ley Electoral, cuando apenas dos años antes se había modificado la ley que se expidió en 1946? La respuesta es sencilla: porque la nueva Ley Electoral de 1951, que prácticamente no modificó en nada a la Ley Electoral de 1946, buscó acabar de reforzar el centralismo y concentrar en los órganos federales la responsabilidad de la organización de los comicios. Así y de acuerdo con el artículo 8, los "nuevos organismos que tendrían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral serían: La Comisión Federal Electoral; Las Comisiones Locales Electorales; Los Comités Distritales Electorales; Las Mesas Directivas de la Casillas; y El Registro Nacional de Electores"³⁴ Este último que encuentra su antecedente en la ley anterior como el Consejo del Padrón Electoral integrado por el Director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos, sería ahora una institución de servicio público y de función permanente, que tendría a su cargo mantener al corriente el registro, revisándolo y

³² COSÍO VILLEGAS, Ob Cit pag. 1316.

³³ Cabe destacar el contenido de la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963, que en su artículo 127 bis señaló "A las confederaciones nacionales o a las coaliciones que previamente a una elección realicen los Partidos Políticos Nacionales con fines electorales, en los términos previstos por esta ley, se les reconocerán diputados de partido conforme a las reglas y limitaciones contenidas en el Artículo 54 de la Constitución y en este Artículo.

Para los efectos del reconocimiento de diputados de partido, tales confederaciones o coaliciones sólo podrán acumular los votos emitidos a favor de sus candidatos comunes y únicamente tendrán los derechos que correspondan a un Partido, con independencia del número de partidos que las integren.

Las confederaciones o coaliciones deberán amparar a sus candidatos comunes con un solo registro y con un mismo distintivo electoral...."

³⁴ FRANCO, Fernando, Ob. Cit. pag. 15

perfeccionándolo permanentemente, así como expedir y entregar la credencial de elector, a todo ciudadano (art. 49).

Respecto de las nulidades, éstas fueron reguladas por el Capítulo XI pero ahora ya no se incorporó a las causales de nulidad la relativa al voto de un elector como lo habían hecho las leyes anteriores. Ahora sólo existía la posibilidad de anular la votación recibida en una casilla, o anular la elección. Los artículos 135 y 136 regularon esas posibilidades exactamente en los mismos términos en que lo hizo su sucesora, la Ley Electoral de 1946. Como única modalidad se estableció que ahora no solo los ciudadanos ni los partidos políticos, sino también los candidatos a ocupar un puesto de elección popular, por supuesto que postulados por sus partidos, podían reclamar la nulidad de la votación recibida en casilla o la de una elección siempre que estas reclamación se interpusiera antes de que la elección contra la que fueran dirigida, no hubiese sido calificada por la Cámara correspondiente.

Aún cuando no en materia de nulidades, sí respecto de los medios de impugnación, otra novedad que introdujo esta ley fue la relativa a la introducción de un sistema abierto de impugnaciones al señalar en su artículo 115: “En los casos en que esta ley no establezca recurso especial par reclamar contra los actos de los organismos electorales, los interesados podrán recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes. El recurso deberá resolverse dentro de tres días salvo que hubiere diligencias que practicar. Contra actos de la Comisión Federal Electoral, podrá pedirse la revocación que se decidirá salvo que hubiese diligencias que practicar.”³⁵ Es de señalarse que posteriormente y dentro de las reformas electorales de 1954, dejó de proceder éste recurso de revocación que por escaso tiempo procedió interponerlo ante la misma Comisión Federal Electoral.

³⁵ GARCÍA OROZCO, Antonio. Ob. Cit. pag. 420

8.- Ley Federal Electoral del 5 de Enero de 1973.

Como sabemos el movimiento estudiantil de 1968 despertó en gran medida la conciencia de los ciudadanos y de su participación en la vida política nacional, al denotarse la inestabilidad del sistema cuestionado duramente por las diversas tendencias sociales de la época, y en donde la rigidez del sistema político empieza a resquebrajarse por su inflexibilidad. En 1970 se reflejó el sentir de la población con un marcado abstencionismo durante los comicios electorales para elegir a quien hubiese fungido como Secretario de Gobernación en 1968, el Lic. Luis Echeverría Álvarez.

¿Para qué votar si el sistema no se consideraba legítimo?; esto es, si sabiendo que cualquiera que fuere su voto, no se lograría mayor incursión por parte de los partidos de oposición en la vida activa política nacional. “Así pues, la abstención se da principalmente porque entre los aparatos de masas del Estado hay una pérdida de consenso para alcanzar el sufragio. Entendemos como aparatos de masas del Estado a actores políticos como los grupos sociales y partidos políticos. De tal forma, los períodos de inestabilidad política marcan situaciones difíciles en el desarrollo de la transición a la democracia”³⁶.

Frente a esta situación había que dar inicio a la apertura hacia la democracia, aun cuando sin embargo, los factores reales de poder no permitían que dicha apertura fuera intempestiva ni arrolladora. El partido en el poder no estaba listo para dejar de serlo. “El gobierno (1970-1976) pretendía una reforma más liberal respecto a la participación política de los grupos de oposición con la legalización de ocho nuevos partidos, lo que generó protestas de los conservadores del PRI y dio origen a grupos internos a favor y en contra de la apertura democrática. Esta

³⁶ ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino. Crisis Democrática en los Partidos Políticos, 1ª ed., Edit. Cárdenas Editor Distribuidor, México D.F., 1999, pag. 252.

³⁶ ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino. Ob. Cit. pag. 253.

apertura- sin embargo- fue una medida de distracción a los grupos políticos, ya que en 1973 el país enfrentó una fuerte crisis económica, proveniente del endeudamiento externo y de la inflación. Factor determinante que provocó incertidumbre económica y política en el gobierno, reflejo de la participación limitada del sistema de partidos encabezado principalmente por el PRI³⁷

El 8 de febrero de 1972 se reforman los artículos 52, 54, 55 y 58 de la Constitución trayendo consigo entre otras modificaciones, la ampliación del número de diputados de partido que desde las reformas de 1963 con Manuel Ávila Camacho, permanecía en 20, para pasar a ser ahora, la gran cantidad de 25. Así mismo se redujo el porcentaje mínimo necesario de 2.5% a 1.5%, para tener derecho a la repartición de los escaños en la cámara baja; y ya no se requería tener 21 años para votar o 18 estando casado, sino ahora ésta última edad se reconocería como la necesaria para tener derecho a la calidad de ciudadano y poder acudir a votar. En este contexto, surge la nueva Ley Electoral de 1973 en apoyo al nuevo sistema electoral determinado constitucionalmente por las reformas de 1972, partiendo de la base necesaria de posibilitar la creación de nuevos partidos políticos.

Referente a las nulidades electorales, se dispuso para su regulación, de un título, el sexto, con dos capítulos: el correspondiente a la nulidad de votos y el relativo a la reclamación de nulidades. En este tema, la ley no altero ni uno solo del contenido dispuesto por las leyes anteriores, así que las casuales de nulidad, siguieron siendo las mismas, divididas asimismo en dos artículos, las relativas a la nulidad de votaciones y las correspondientes a las de nulidad de elecciones, en sus artículos 174 y 175 respectivamente. En donde sí hay un giro es en cuanto a la reglamentación del procedimiento a seguir para la reclamación de las nulidades, lo que se regulaba en el artículo 176, de manera que para que procediera la reclamación, se requería que la misma se interpusiera antes de que la elección contra la que iba fuera calificada; además, tener la ciudadanía mexicana, y tratándose de elecciones o votos emitidos para diputados, senadores o Presidente

de la República, avecindados en el distrito electoral, en el Estado de que se tratara, o en la República, respectivamente. Tanto los partidos políticos como sus candidatos tenían el derecho a reclamar la nulidad. Si “del examen de la documentación y de los informes proporcionados por la Comisión Federal Electoral o de acuerdo con las investigaciones que se practicaran, aparecieran irregularidades suficientes para invalidarla, pudiéndose dar vista a la Procuraduría General de la República, para el efecto de las averiguaciones contundentes”.³⁸

Por último, la ley seguía proveyendo la procedencia del sistema abierto de impugnaciones al reconocer en su artículo 179 que cuando la ley no estableciera recurso especial para reclamar los actos de los organismos electorales, los partidos, los candidatos, sus representantes o los ciudadanos, podían recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, siempre que se acompañara de las pruebas del caso, recurso mismo que debía ser resuelto en tres días.

9.- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

De acuerdo con el maestro José Woldenberg, la reforma política se acelera como consecuencia de la creciente conflictividad vivida en México a partir de 1968 así como del nuevo cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos e ideologías, que en ese entonces imperaban.³⁹ Las cosas cada vez se ponían más graves, y producto de ello, en 1976 existió solamente un candidato a la Presidencia de la República, postulado por el Partido en el poder, ya que ningún otro partido político postuló a candidato alguno. “Tal es el caso del Partido Acción Nacional. Emilio Madero, su candidato, no consiguió el apoyo de su partido porque se postuló a Salvador Rosas, sin poder obtener el 80 por ciento de los votos que exigían los estatutos de este partido. Respecto a los demás partidos de oposición,

³⁸ FRANCO, Fernando. Ob. Cit. pag. 18

³⁹ WOLDENBERG, José. Los Partidos Políticos en México, Editorial I.F.E., México, D.F., 1996, pag. 24

no pudieron presentar candidato a la presidencia por no ser legalizados, como fue el caso del Partido Comunista Mexicano”⁴⁰

Consecuencia evidente de lo anterior, el candidato del Partido Revolucionario Institucional, Lic. José López Portillo, quedó a cargo del Ejecutivo con la ya imprescindible tarea de iniciar las reformas para generar, si no mayor, sí al menos la necesaria participación y apertura política, para tratar de enmendar el cuestionamiento social, y ofrecer a los ciudadanos, opciones que permitieran su participación a través del sistema de partidos organizados en forma diferente. Esta obra estuvo a cargo del reconocido Maestro y Exsecretario de Gobernación, Lic. Jesús Reyes Heróles para quien independientemente de las manifestaciones de los grupos mayoritarios o minoritarios, la denominada reforma política, tenía la finalidad de proteger la evolución democrática de la población.

Así el 1 de abril de 1977 surge la reforma Constitucional en cuyo artículo 41 se define ya a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyas formas específicas de intervención en el proceso electoral estarían determinadas en la ley reglamentaria correspondiente del 30 de diciembre de 1977, surgiendo así la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, mejor conocida como la Ley LOPE. Como señala el Maestro José Woldenberg, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos los convirtió en “los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular”⁴¹. La Constitución incluso señaló como finalidad de los partidos políticos, la de la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, la de contribuir en la integración de la representación nacional y la de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con sus programas y principios.

⁴⁰ ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino. Ob.Cit. pag. 257

⁴¹ WOLDENBERG, José. Ob.Cit. pag. 24

“De igual manera la Constitución dispuso que los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos establecidos en la ley, y aún cuando en forma incipiente, sí se estableció ya, que respecto de los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberían de contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, y tendrían derecho a participar en las elecciones estatales y municipales en su calidad de partidos nacionales. Las reformas constitucionales de 1977 marcaron una pauta en la relación gobierno-partidos políticos, y podemos decir que esa reforma fue tan importante que en materia de partidos políticos, sus disposiciones se mantuvieron hasta 1993”⁴²

La Ley Federal de Organizaciones y Procesos electorales trajo consigo la regulación de una nueva forma de organizar a la política nacional partidista y “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”⁴³

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El título quinto reguló en 29 artículos al “Contencioso Electoral”; abarcando el tema de nulidades y al de los recursos, los dos primeros capítulos, pero ahora se introdujo en este título, un capítulo relativo a las sanciones aplicables. Dentro del primer tema, tenemos nuevamente enumeradas las causales de nulidad en dos artículos, uno para la nulidad de casilla, y otro para la nulidad de elección, difiriendo casi en su totalidad, con los artículos anteriores que las habían regulado.

⁴² MATÍNEZ CANTÚ, María Elena, “Funciones y Autoridades Electorales Federales: de Concentración a Separación en una Década”, en Derecho, Siglo XXI, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la U.A.N.L., número 3, septiembre-diciembre de 2000 Edit. U.A.N.L., N.L., 2000, pag.39

Así tenemos que el artículo 222 señaló: “La votación recibida en una casilla será nula:

“ I. Cuando la casilla electoral se haya instalado en distinto lugar del señalado sin causa justificada. (esta fracción siguió siendo la misma)

II. Cuando se ejerza violencia física o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de la casilla o de los electores, de tal manera que se afecten la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación en la casilla;

III. Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de los votos que altere sustancialmente el resultado de la votación;

IV. Cuando el número de votantes anotados en la lista adicional, en los términos del artículo 185, fracción III, de esta ley, exceda en un 10% al número de electores que tienen derecho a votar en la casilla, y

V. Cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al comité distrital, fuera de los plazos que esta ley establece.”⁴⁴

Por su parte, el artículo 223, estableció con mucha mayor amplitud y detalle respecto de sus antecesoras leyes, las causales de nulidad de una elección, a la letra siguiente: “Una elección será nula:

I. Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean determinantes del resultado de la elección;

II. Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;

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.

⁴³ FRANCO, Fernando. Ob., Cit. pag. 18

⁴⁴ GARCÍA OROZCO, Antonio, Ob. Cit. pag. 560

- b) La recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección, y
- c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta ley;

IV. Cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal:

- a) Se hubiere impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos a las casillas, y
- b) No se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada, y

V. Cuando en la elección por representación proporcional, la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincida con el total del acta del cómputo circunscriptorial y este hecho sea determinante en el resultado de la votación.

La nulidad de una elección únicamente podrá ser declarada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados”.

El caso de la inelegibilidad se reguló en el artículo 224 pero solo respecto de los candidatos a diputados (y no para el caso de senadores o del Ejecutivo) que hubieran recibido ya su constancia de mayoría relativa o de representación proporcional y no cumplieran con los requisitos señalados por la Constitución o la ley, se declarararía la nulidad de los votos a su favor; y solo para el caso de diputados de mayoría relativa, se declarararía diputado al candidato con votación más cercana al de aquél que hubiese obtenido la constancia de mayoría (art. 224).

Como se puede apreciar, lo relativo a las nulidades dio un sorprendente giro, pues se regularon con mucho más detalle que en antaño. Esto es, quiero destacar que fue el mismo PRI el que reguló con mayor detalle las nulidades, pues era necesario generar en la ciudadanía y en los partidos de oposición una mayor credibilidad en el proceso electoral y el espíritu de que las elecciones iban a ser más justas y equitativas, lo cual dependía en gran medida del contencioso electoral, y en particular de las causales de nulidad.

Sin embargo, la verdadera intención del actuar del partido en el poder se encontraba regulada en los recursos que podían oponerse para hacer valer las causales de nulidad, ya que para lograr la procedencia de los recursos, había que agotar una serie de requisitos de difícil concreción, por lo que las cosas no eran tan color de rosa para los partidos de oposición.

En el capítulo segundo se regularon seis recursos, que podían interponerse contra los actos de los organismos electorales⁴⁵, y que se pueden dividir en antes, durante y después del proceso electoral. Dentro de la primera etapa tenemos a:

1.- El recurso de inconformidad que era interpuesto ante el comité distrital, quien era el que lo resolvía, por lo ciudadanos, los candidatos, los partidos, las asociaciones políticas o sus representantes, en contra de los actos del Registro Nacional de Electores.

2.- El recurso de protesta, que pudiendo generar inclusive la nulidad de la casilla, se interponía ante la propia casilla el día de la elección o ante quien lo resolvía, esto es, ante el comité electoral distrital que correspondiera y dentro de las 72 horas siguientes, procediendo exclusivamente en contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de la casilla.

3.- El recurso de queja que, procediendo en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa, así como de los de representación proporcional, y pudiendo generar la nulidad de la elección o la nulidad de los votos por inelegibilidad, se interponía ante el comité electoral distrital al final de la sesión de cómputo o dentro de las 24 horas

⁴⁵ Con relación a los organismos electorales, el artículo 76 estableció: "El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, integrando los organismos políticos electorales siguientes:

- I. Comisión Federal Electoral.
- II. Comisiones locales electorales;
- III. Comités Distritales electorales, y

siguientes, pero quien conocía y resolvía de éste, era el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Sin embargo, y vale la pena destacarlo, este recurso sólo procedía cuando se hubieren hecho valer ante los órganos electorales correspondientes, los recursos que en su caso la ley establecía en todas las instancias y en tiempo y forma.

4.- El recurso de revocación que procedía en contra de los acuerdos emitidos por los organismos electorales, excepción hecha de la mesa de casilla, y se interponía solamente por los partidos políticos que estuvieran acreditados ante cada organismo electoral, dentro de los tres días siguientes a aquél en que tuvieran conocimiento del acto, presentando por escrito el acuerdo objeto de impugnación, el precepto legal violado, los conceptos de violación y anexando las pruebas.

5.- El recurso de revisión interpuesto por quienes hubieran hecho valer el recurso de inconformidad, el de protesta o el de revocación, y se interponía dentro de los tres siguientes días a aquél en que tuviera conocimiento de la resolución impugnada, ante el inmediato superior jerárquico del organismo responsable, procediendo por tres causas: a) cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no fueran tramitadas; b) cuando dichos procesos no se resolvieran dentro de los términos previstos, o c) cuando la resolución que se dictara contrariara a algún precepto de la ley. El recurso de revisión debía ser resuelto dentro de los siguientes 8 días a ser interpuesto.

7.- El recurso de reclamación que procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y procedía en contra de las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero exclusivamente respecto de la calificación de sus miembros diputados, ya fuesen de mayoría relativa o de representación proporcional (y no de los senadores ni del Ejecutivo Federal) y siempre que se interpusiera dentro de los tres días siguientes a la fecha en que el Colegio Electoral hubiere calificado la elección. Cabe aclarar que este recurso debía

presentarse ante la Oficialía Mayor de la Cámara por presuntas violaciones a las causales de nulidad y siempre que las mismas se hubieran combatido oportunamente, sin que se hubiere omitido ninguna instancia, ante los organismos electorales respectivos. Se debe de recalcar que era la Cámara de Diputados la que una vez que hubiere comprobado que se reunían los requisitos correspondientes para la interposición de éste recurso (y que iba dirigido en contra de alguno de los miembros que la constitúan), remitía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el expediente completo. Salta a la vista que no se admitía la presentación de alegatos o pruebas diversas a las que contuviera el expediente o se hubieran ofrecido en el escrito de interposición del recurso, quedando a cargo de la Corte la procedencia o desechamiento del recurso de reclamación dependiendo del cumplimiento o no de los requisitos mencionados, debiendo resolver en los diez días siguientes si se declaraban o no fundados los conceptos de reclamación del recurrente, comunicando su resolución a la Cámara de Diputados. Sin embargo, las resoluciones que la Corte emitiera en esta materia electoral, no vinculaban obligatoriamente a las Colegios Electorales, sino sólo tenían un carácter declarativo. Ahora bien, en caso de que la Cámara respectiva se ajustara a la resolución de la Corte, dicha Cámara tendría que emitir una nueva resolución que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Tras de un siglo en que estuvo en vigor la tesis de Ignacio Vallarta en el sentido de la no intervención del Poder Judicial en asuntos políticos-electorales cabe destacar aquí el intento dado en 1977 por hacer copartícipe al Poder Judicial en la función judicial electoral, generándose al menos de nombre pues los requisitos eran de difícil acceso, la oportunidad a los partidos políticos para impugnar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Mas sin embargo de todos los asuntos que en el proceso electoral regidos por esta ley llegaron a la Suprema Corte de Justicia, de ninguno de ellos se estudió el fondo pues fueron desechados, además de que como ya se mencionó, estaba previsto que las resoluciones que en materia electoral dictara la Suprema Corte de Justicia,

tendrían exclusivamente un carácter declarativo y no vinculaban obligatoriamente a los Colegios Electorales.

En 1977 también destaca las reformas al párrafo IV del Artículo 97 de la Constitución en donde se otorgó a la Suprema Corte de Justicia la facultad de practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, pero solamente en aquellos casos en los que a juicio de la Corte, se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes. “Esta disposición que aún continúa vigente, en la realidad tampoco ha tenido aplicación práctica, ya que no ha habido ningún caso en el que la Corte estime que se actualiza el supuesto de que se hubiera puesto en duda toda, pero absolutamente toda, la elección de un Poder, ya sea la elección del Poder Ejecutivo en toda la República o la elección de todos los legisladores que integran al Poder Legislativo”.⁴⁶

Cabe finalmente destacar que esta ley de 1977 constituyo un gran avance y estableció las primeras bases de lo que después serían sólidos cimientos para la creación del Tribunal Federal Electoral.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

10.- Reformas del 6 de enero de 1982.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Continuando al frente del Ejecutivo Federal el Lic. José López Portillo, se llevaron acabo modificaciones a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con fecha de 6 de enero de 1982, con las cuales se llevaría a cabo el proceso electoral siguiente. Respecto de las causales de nulidad, no9 hubo alteración alguna en su contenido, aun cuando sí respecto de la materia de medios de impugnación, aun cuando no se varió en forma determinante el contenido del

⁴⁶ MARTÍNEZ CANTÚ, María Elena. Ob. Cit. pag. 48

articulado anterior y básicamente esta reforma agregó un nuevo recurso en su sección "A", el de aclaración.⁴⁷

11.- Reformas Constitucionales de 1986 y Código Federal Electoral del 9 de Enero de 1987.

En el tránsito hacia la democracia, la inestabilidad política y del gobierno se dejaron notar. Cabe destacar que el país atravesaba por una gran crisis económica que con una fuerte deuda externa, terminó con la conocida frase de la "defensa del peso" y la nacionalización de la banca, benéfica a criterio de algunos, provocadora y desestabilizadora a criterio de otros. La crisis política sigue en aumento lo que se manifiesta, por una parte, por el hecho de que tras décadas de no haberse generado, surge la creación de nuevos partidos políticos como el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Social de los Trabajadores (PST), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) lo que denota una gran inquietud social; y por la otra, la integración del Congreso tras la reforma que trajo consigo el COFIPE aún cuando abrió las puertas en muchos sentidos, no fue suficiente para que los partidos de oposición lograran una verdadera representación frente al partido hegemónico. Así por ejemplo, en las elecciones federales de 1979 el PRI contó con un 74% de la representación en la cámara de diputados con un total de 296 miembros, frente a 43 diputados del PAN.

⁴⁷ Este recurso, de acuerdo con el artículo 226 procedió: a). En contra del Registro Nacional de Electores cuando la lista nominal de electores fijada, incluyera en su contenido a personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas, procediendo, una vez acreditado el hecho, a la exclusión de dicha (s) persona (s); b). Para el caso de que las listas nominales básicas así como las complementarias no incluyeran al ciudadano impugnante, procediéndose entonces, de tener derecho, a su inclusión. c). Por último, cuando al ciudadano impugnante, hubiere sido excluido del padrón por cancelación de su inscripción en el Registro Nacional de Electores o se le hubiere negado el registro al mismo. El recurso de aclaración debía presentarse ante el la delegación distrital del Registro Nacional de Electores. GARCIA OROZCO, Antonio, Legislación Electoral Mexicana, 1812 a 1988, 3ª edición. 1989 Diario Oficial de la Federación, México.

La reforma política generada dos sexenios atrás con el Lic. Luis Echeverría debía seguir su curso, y así lo comprendió el Presidente en turno de 1982 a 1988, el Lic. Miguel de la Madrid quien durante su presidencia, fomentó y realizó la denominada renovación político-electoral con procesos de reformas políticas tanto en la Constitución como en la Ley abriendo un nuevo panorama y posibilidades de acceso al poder. Así surge la reforma Constitucional de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987, el que durante su vigencia trajo consigo el hecho de que por primera vez en su historia, el PRI dejara de contar con las dos terceras partes de representación en el Congreso necesarias para las reformas constitucionales.

A mi juicio, el mayor avance en materia electoral contenido en las reformas constitucionales de 15 de diciembre de 1986 fue la creación por primera vez en la historia, de un verdadero contencioso electoral al instituirse el Tribunal de lo Contencioso Electoral, especializado en la materia. El artículo 60 estableció que la ley federal debía establecer los medios necesarios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la propia Carta Magna, instituyéndose para este efecto un Tribunal que tendría la competencia que determinara la ley; sin embargo, las resoluciones emitidas por el Tribunal Contencioso Electoral, podrían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, los que entonces serían la última instancia de calificación de las elecciones.⁴⁸

Fue el Libro Octavo, Título Primero del Código Federal Electoral quien en capítulo único trató lo relacionado al Tribunal Contencioso Electoral, definiéndolo en su artículo 352 como un "organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja"⁴⁹, estuvo

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Disco Compacto elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, año 2000.

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Disco Compacto elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, año 2000.

integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, y para ser designados de entre otros requisitos, no debían haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político; el Tribunal resolvía en sesiones públicas, en pleno y por mayoría de votos de los presentes, siendo que el Presidente, tendría voto de calidad y el procedimiento jurisdiccional fue uninstancial.

El libro séptimo reguló en 36 artículos al “Contencioso Electoral”; abarcando el tema de recursos, nulidades y sanciones. Dentro del tema de las nulidades, tenemos nuevamente enumeradas las causales de nulidad en dos artículos, el 336 para la nulidad de casilla, y el 337 para la nulidad de elección, destacando nuevamente que la declaratoria de nulidad ya fuera de votaciones como de elección, correspondía únicamente al Colegio Electoral que calificara la elección respectiva. Respecto de la nulidad de votación, tenemos que el Código Federal Electoral estableció las mismas cinco causales que estuvieron ya previstas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y que fueron:

I.- Cuando la casilla electoral se haya instalado en distinto lugar del señalado sin causa justificada;

II.- Cuando se ejerza violencia física o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directa de la casilla o de los electores, de tal manera que se afecten la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación en la casilla;

III.- Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de los votos que altere sustancialmente el resultado de la votación;

IV.- Cuando el número de votantes anotados en la lista adicional, en los términos del artículo 257, fracción III, de esta ley, exceda en un 10% al número de electores que tienen derecho a votar en la casilla, y

V.- Cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al comité distrital, fuera de los plazos que esta ley establece.”⁵⁰

Por su parte, el artículo 337, estableció las causales de nulidad de elecciones especificadas en la ley LOPE pero con diversos cambios, esto es, fundamentalmente la fracción IV y V además de que se suprimió la causal de nulidad consistente en la no coincidencia del acta de cómputo de una circunscripción proporcional, con la suma de las actas de cómputo distrital, siempre que fuera determinante para el resultado de la elección, quedando en los siguientes términos:

I.- Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean determinantes del resultado de la elección;

II.- Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;

III.- Cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la jornada 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 lugares que no llenen las condiciones señaladas por este Código, o en lugar distinto al determinado previamente por el órgano electoral correspondiente;

b) La recepción de la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; y

c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta Código.

IV.- Cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal:

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos, Ob. Cit.

I. Se hubiere impedido el acceso a la casilla de los representantes de los partidos políticos, de los candidatos o se hubieren expulsado de la casilla sin causa justificada;

II. No se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; y

V.- Cuando el candidato a diputado por mayoría relativa, que haya obtenido constancia de mayoría en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁵¹

De acuerdo con el artículo 338, tratándose de la nulidad de votación de una o más casillas, se descontaría la votación anulada de la votación total distrital para la elección de diputados por ambos sistemas, con la finalidad de obtener los resultados de la votación válida. Y respecto de la inelegibilidad de candidatos a diputados de representación proporcional, se tomaría el lugar del declarado no elegible para darlo a aquel que siguiese en la lista regional correspondiente del partido postulante.

Por otra parte se definió a los recursos como los medios de impugnación con que contaban las personas legitimadas por el Código tendientes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales. Los recursos se dividieron en los que podrían interponerse dentro de la etapa preparatoria de la elección (revocación, revisión y apelación), y el de queja, destinado a impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección. El recurso de apelación procedía en contra de las resoluciones dictadas al resolverse el recurso de revisión y tanto el recurso como las pruebas, se hacían llegar al Tribunal de lo Contencioso Electoral quien debía resolver dentro de las 24 horas siguientes a su recepción. El recurso de queja, como ya se mencionó, procedía en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, par hacer valer las causales de nulidad, y su objetivo era obtener la declaración de

⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Ob.Cit.

nulidad de la elección de un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas; se interponía ante el Comité Distrital respectivo, y para dictar la resolución correspondiente, el Tribunal tomaría exclusivamente las pruebas que se hubieren ofrecido al momento de interposición del recurso, debiéndose emitir dicha resolución, dentro de las 24 horas siguientes, a (art. 329):

I.- La Comisión Federal Electoral para los efectos de la expedición de la constancia de mayoría en la elección de diputados por mayoría relativa;

II.- Las comisiones locales electorales en la elección de senadores;

III.- La Comisión Federal Electoral, cuando se trate de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que por su conducto se haga saber la resolución al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; y

IV.- Los Colegios Electorales de ambas Cámaras.”⁵²

Los efectos de las resoluciones del Tribunal eran los siguientes. a) Confirmar, modificar o revocar el acto impugnado; b). Ordenar a la Comisión Federal Electoral la no expedición de las constancias de mayoría para el caso de nulidad de elecciones; c). Ordenar a la Comisión Federal Electoral la no expedición de las constancias de asignación para el caso de nulidad de elecciones, y d), Ordenar a las comisiones locales electorales la no expedición de la constancia de mayoría, para el caso de nulidad de elección de senadores.

Como se advierte claramente la creación del Tribunal Contencioso Electoral “Si bien se trata de una instancia administrativa, con su creación se le restan facultades a la CFE (Colegio Electoral Federal) y se inauguró una fórmula para procesar lo contencioso en materia electoral que sería paulatinamente perfeccionada en reformas posteriores.”⁵³ A mi juicio, lo loable fue que el Tribunal a través de su labor netamente contenciosa, fue el primer paso de judicialización de los conflictos electorales, y sirvió de base para hacer públicas las inconformidades electorales de los diversos partidos políticos, de sus candidatos y

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos, Ob. Cit.

⁵³ BECERRA RICARDO, Salazar Pedro y Woldenberg José. La Mecánica del Cambio Político en México, Editorial Cal y Arena, México DF, 2000 pag. 198

de la sociedad, pues cuando éstos tuvieron oportunidad de mostrar los vicios y malos manejos traducidos en conflictos electorales frente a una autoridad administrativa surgida de la propuesta hecha por los grupos parlamentarios en el Congreso, no dudaron hacer valer su derecho para hacerlo, así fuera solo por el hecho de publicitarlos.

12.- Reforma Constitucional y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

El proceso electoral de 1988 en el que Lic. Carlos Salinas de Gortari obtuvo la presidencia, fue extremadamente cuestionado no solo por los partidos políticos de oposición, sino por la ciudadanía en su conjunto. Fueron dos los partidos que obtuvieron un mayor porcentaje de la votación nacional además del PRI, el Partido Acción Nacional cuyo candidato fue el Lic. Manuel J. Clotuiet y la alianza de partidos aglutinados en el denominado Frente Democrático Nacional, cuyo candidato fue el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas lograron una puntuación nunca antes vista respecto de la votación nacional.

En este año de 1988 con un muy discutido triunfo presidencial y la duda respecto de si realmente había ganado la elección cuando por motivos no conocidos incluso hasta ahora “se cayó el sistema” de cómputo, el PRI y su candidato lograron el 51% de los votos, esto es, apenas una mayoría simple, además de que, como ya se mencionó en el punto anterior, la representación del PRI en el Congreso, no logró las dos terceras partes necesarias para las reformas constitucionales al obtener 260 escaños de un total de 500, lo que trajo como consecuencia el hecho de que los partidos de oposición condicionaran y limitaran al PRI y, ahora sí, capitalizando su poder frente al hegemónico, los partidos de oposición buscaran una reforma que, transformando verdaderamente el marco legal, ofrecieran una nueva forma de celebrar elecciones válida y democráticas.

Esto lo comprendió perfectamente el Lic. Carlos Salinas, de manera que desde su toma de posesión anunció la reforma electoral de 1988 a sabiendas de que esta era la única salida frente a la presión que ejercerían en el Congreso los partidos de oposición. “Nos interesa destacar en este aspecto que la reforma electoral (de 1988) ya no pudo ser un dictamen del Ejecutivo, sino que algo importantísimo se suscitó en nuestro país, pues como consecuencia de lo anterior se generó todo un proceso de negociación en donde los partidos políticos obligaron al gobierno a sentarse a dialogar en la mesa, si bien no en igualdad de circunstancias, sí frente a un proceso que por su propia fuerza se iba abriendo camino”⁵⁴ prueba de ello son las treinta iniciativas de reformas que se presentaron por las distintas fracciones parlamentarias en el Congreso. La culminación de la reforma electoral de 1988 fue la reforma constitucional de diciembre de 1989 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, como el marco reglamentario de la Carta Magna.

La reforma a la Carta Magna del 6 de abril de 1990 consistió en la modificación de los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 54, 73 fracción VI base 3ª., y los dos que tienen que ver con el tema en estudio: los artículos 41 y 60. El artículo 41 constitucional se refirió a) al establecimiento de un “sistema” de medios de impugnación posibilitando la creación de todo un conjunto de instancias a las que se pudiera acudir para impugnar las diferentes partes de los componentes de las elecciones; b) a la creación del ahora denominado Tribunal Electoral que, como órgano “jurisdiccional” autónomo resolvería en sesiones públicas, en una sola instancia y bajo el principio de “definitividad”, cada una de las etapas del proceso electoral, garantizando que los actos o resoluciones electorales se sujetaran al principio de “legalidad”, sin que procediera juicio ni recurso alguno, aun cuando para “aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrían ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74 fracción I, de esta Constitución”⁵⁵

⁵⁴ MARTÍNEZ CANTÚ, María Elena, Ob. Cit. pag. 42

⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución. Ob. Cit.

El artículo 60 constitucional continuó con la antigua tradición constitucional mexicana, siguiendo correspondiéndole a cada Cámara la calificación de las elecciones mediante los respectivos Colegios Electorales, y respecto de la elección del Presidente de la República, se mantuvo la calificación por parte de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Sin embargo en realidad estos colegios tenían límites, pues los casos en los que sí podían ser modificadas o revocadas las resoluciones del Tribunal Electoral fueron por parte de los Colegios Electorales, en sentido estricto y respecto de la calificación de elecciones de diputados y senadores: "a) Cuando no hubiera impugnación previa ante el Tribunal Electoral: 1.- Por inelegibilidad del candidato; o 2.- Por hechos supervenientes. b) Cuando hubiera impugnación resuelta por el Tribunal Electoral: 1.- Por inelegibilidad del candidato; o 2.- Cuando hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho; casos en los que se requería, además, el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo. Por tanto, no dándose alguno de los supuestos antes señalados, los Colegios Electorales, en puridad jurídica, sólo podrían ratificar la expedición de constancias de los órganos electorales y declarar la validez de la elección; o en el segundo caso, homologar la resolución del Tribunal. Desafortunadamente las normas constitucionales relativas a la actuación de los Colegios Electorales no fueron reglamentadas y por tanto, en el Proceso Electoral Federal de 1991 actuaron bajo acuerdos parlamentarios que no se ciñeron a las normas básicas."⁵⁶

De manera somera y de acuerdo con el Título Segundo, artículos 294 y 295, del sistema de medios de impugnación, frente al Tribunal Electoral se podían presentar, previo al proceso electoral, el recurso de apelación, y durante el proceso electoral, se podía interponer el recurso de inconformidad para objetar los resultados de los cómputos ya fueren distritales o de la entidad federativa por

⁵⁶FRANCO, Fernando. Ob. Cit. pag. 30

nulidad de votación recibida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y de senadores, o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal, pudiendo ser interpuesto por los partidos políticos. Los efectos de las resoluciones por el recurso de inconformidad podrían ser, la de confirmar los resultados de las actas; declarar la nulidad de la votación recibida en una casilla o en varias, y por tanto, modificar el acta de cómputo del distrito ya fuese para diputados o senadores; revocar la constancia de mayoría expedida a favor de una fórmula ya fuese de diputados o de senadores, otorgando entonces a la fórmula que quedase ganadora, y por último, declarar la nulidad de la elección y entonces proceder a revocar la constancia de mayoría que hubiese sido expedida por el consejo correspondiente.

Las nulidades siguieron rigiéndose en el libro séptimo, título primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales pero ahora el tema se denominó “De las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las sanciones administrativas”. Dentro del tema de las nulidades, tenemos nuevamente enumeradas en forma limitativa a las causales de nulidad en dos artículos, el 287 para la nulidad de casilla, y el 288 para el caso de nulidad de elección. Respecto de la nulidad de votación, tenemos que este Código estableció ya no solo las cinco causales como lo había hecho el predecesor código, sino ahora se amplió el número a nueve causales, variando también en contenido, pues de las cinco causales anteriores, se rescataron cuatro de ellas, con algunas modificaciones⁵⁷. Esto es, conforme la desconfianza iba creciendo, también iban en aumento las causales de nulidad.

Las nueve causales de nulidad de votación, de acuerdo con el artículo 287 fueron las siguientes:

⁵⁷ La fracción que desapareció fue la siguiente: IV. Cuando el número de votantes anotados en la lista adicional, en los términos del artículo 257, fracción III, de esta ley, exceda en un 10% al número de electores que tienen derecho a votar en la casilla.

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la Junta Distrital correspondiente;
- b) Entregar sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que este Código señala;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por la Junta Distrital respectiva;
- d) Recibir la votación por persona u organismos distintos a los facultados por este Código;
- e) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por este Código;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos y esto sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir sufragar sin Credencial para Votar o a aquellos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electorales, salvo los casos de excepción señalados en el párrafo cinco del artículo 218 y en el artículo 223 de éste Código, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada y siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección;
- 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”⁵⁸

Por otro lado tenemos que las causales de nulidad de elecciones de acuerdo con el artículo 288 del Código en comento, se establecieron solo para el caso de la elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal:

- a) Cuando alguna o alguna de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en o por lo menos el 20% de las casillas, y

⁵⁸ Suprema Corte de justicia de la Nación. Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Ob. Cit.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Ob. Cit.

b) Cuando no se instalen las casillas en el 20% de las secciones y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida”.⁵⁹

El artículo 298 estableció por su parte la procedencia de la causa de nulidad de elección de senador de una entidad federativa, cuando se dieran los supuestos señalados en el artículo 288 citado, y además se acreditaran alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo 287 para el caso de nulidad de votación, en por lo menos el 20% de las secciones de la entidad federativa de que se tratare.

Cabe destacar el contenido del artículo 290 que señaló que sólo podría ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en una entidad, cuando las causas que se invocaran hubieran sido plenamente acreditadas y fueren determinantes para el resultado de la elección, dejando en claro la importancia de este concepto, y por tanto, enmarcando en un importante rango la procedencia de las nulidades electorales.

13.- Reformas Constitucionales y Legales de 1993 y 1994.

Como resultado de la gran credibilidad lograda por Carlos Salinas durante su gestión al Cargo del Ejecutivo e incluso con la gran apertura que respecto de la contienda política se contenía en las reformas constitucionales de 1989 y en el COFIPE de 1990, el PRI logró un arrollador triunfo en el proceso electoral de elecciones federales intermedias de 1991, volviendo a tener el control del Congreso Federal. El Congreso se compuso de un total de 500 diputados, de los cuales 320 lo fueron del PRI, 89 del PAN , 41 del PRD, 23 del PFCRN, 15 del PARM y 12 del PPS. Cabe destacar que con todo y el control del PRI en el Congreso, se llevaron acabo diversas reformas legales y constitucionales que sirvieron para dar pasos firmes e ir consolidando la democracia mexicana. “La necesidad de lograr un basamento de legitimidad por parte del gobierno del

Presidente Salina dio pauta para múltiples acciones dentro de las cuales la reforma electoral ocupó un lugar central. No bastaba con adoptar un discurso a favor de la consolidación democrática sino que las nuevas condiciones políticas del país exigían medidas institucionales concretas que en buena medida fueron atendidas con la reforma previa a la elección de 1991.⁶⁰ Consecuencia de ello, durante los años de 1992 y 1993 se llevaron a cabo una serie de consultas públicas para recibir proyectos de reformas constitucionales y legales lo que trajeron consigo las reformas: Constitucionales del 3 de septiembre de 1993, y las de 19 de abril de 1994; y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de fecha 24 de septiembre de 1993 y las del 18 de mayo de 1994.

De estas reformas destaca que Instituto Federal Electoral es definido como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, y quien debe ejercer sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, dependencia, imparcialidad y objetividad. Además, desaparecen los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, dejando fuera ya la autocalificación de las elecciones federales, y quedando la atribución de calificar las elecciones en manos del IFE, excepción hecha para el caso de controversia pues entonces quedaría a cargo del Tribunal Federal Electoral la calificación electoral de asunto en litigio, como instancia final del procedimiento de calificación electoral. Sin embargo la calificación de Presidente de la República siguió quedando a cargo de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Al respecto de la designación de los Magistrados Electorales, serían los tres Poderes de la Unión quienes en concurrencia, los designarían.

En materia de nulidades y respecto del sistema de medios de impugnación, los partidos políticos podían interponer frente al Tribunal Electoral el recurso de inconformidad para solicitar al igual que en el Código anterior, la nulidad de votación de una o de elección, con el fin de objetar los resultados de los cómputos distritales o de la entidad federativa o para solicitar la nulidad de las elecciones de

⁶⁰ BECERRA Ricardo , SALAZAR Pedro, y WOLDENBERG, José. Ob. Cit. pag. 270

diputados y de senadores, o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal, pero además ahora podía interponerse este recurso para solicitar la nulidad de una o varias casillas en la de elección del Presidente de la República.

Los efectos de las resoluciones por el recurso de inconformidad serían los mismos que los establecidos en el COFIPE anterior, además de al declarar la nulidad de votaciones o elecciones para la elección presidencial, se podrían por tanto, modificar el acta de cómputo distrital.

Respecto de las causales de nulidad de votación recibida en una casilla, el artículo 287 no tuvo modificación en 1993, pero sí la tuvo en 1994, agregándose dos incisos a la procedencia de la nulidad:

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

i).....

j) 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”.⁶¹

Por su parte el artículo 288 sí sufrió modificaciones en 1993, pero no en 1994, agregándose una nueva causal de nulidad para el caso de elecciones de diputados de mayoría relativa de un distrito uninominal:

“c) Cuando dos integrantes de la fórmula de candidatos sean inelegibles”.⁶²

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El artículo 289 si tuvo modificaciones en 1993, y no las tuvo en 1994, quedando de la siguiente manera:

“1. Son causas de nulidad de una elección de Senadores en una entidad federativa, las siguientes:

⁶¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Ob.Cit.

⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Ob. Cit.

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el Artículo 287 de este Código, se acrediten en por lo menos el 20% de las secciones en la entidad de que se trate; o
- b) Cuando no se instale ninguna casilla en el 20% de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o
- c) Cuando los dos integrantes de una fórmula de candidatos 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.”⁶³

Finalmente el artículo 290 también sufrió modificaciones en 1993 agregándose el siguiente numeral:

“2.- Las Salas del Tribunal Federal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de Diputados o Senadores cuando se haya cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables al partido recurrente”.⁶⁴

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



14.- REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996

Sin embargo, y aún y con los grandes éxitos que durante el sexenio obtuviera Carlos Salinas, la muerte del Lic. Luis Donaldo Colosio quien fuera el candidato presidencial para el período 1994 a 2000, causó una total crisis en el Partido Revolucionario Institucional, mostrando la gran debilidad que este partido tenía, y el que a pesar de haberse sobrepuesto a tan dura circunstancia y haber logrado finalmente el triunfo en las elecciones presidenciales de 1994, no logró acallar su

⁶³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Ob. Cit

⁶⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Ob. Cit,

conmoción interna y ahora también externa, de la que no ha logrado sobreponerse, entre la diversidad de intereses personales que lo han ido asfixiando paulatinamente.

Con nueve partidos que contaron con su registro⁶⁵, las elecciones de 1994 trajeron como resultado que el Partido Revolucionario Institucional nuevamente encabezara el resultado de los comicios electorales, quedando como Presidente el Lic. Ernesto Zedillo, pero también dejaron asentado como segunda fuerza al Partido Acción Nacional, y como tercera, al Partido de la Revolución Democrática. Las condiciones de la competencia electoral, derivadas básicamente por la desigualdad de la campaña respecto del uso de los medios de comunicación entre otros motivos, generaron la demanda de realizar nuevas reformas en materia electoral las que abarcaron, sin embargo, prácticamente todos los temas electorales. Tras las negociaciones que iniciaron a principios del año de 1995, se firmó una iniciativa que se presentó en forma compartida por el Ejecutivo y los coordinadores parlamentarios de todos los partidos políticos representados en el Congreso. La culminación de este último esfuerzo, fueron las reformas de 1996, mismas que fueron aprobadas por unanimidad en las dos Cámaras.

“En el tema que nos ocupa- dice en Maestro Fernando Franco-, esta reforma representa la consolidación de la judicialización de los procesos electorales, federales y locales, así como el establecimiento expreso, por primera ocasión en nuestra historia jurídica, de órganos y medios de impugnación para el control constitucional de Leyes, actos y resoluciones electorales. El paso que se da con esta reforma es de una dimensión difícil de medir. Sólo su aplicación en el futuro pondrá de manifiesto la trascendencia que tendrá en el desarrollo de nuestra vida jurídica democrática.”⁶⁶. Esta reforma incorporó al Tribunal Electoral, al Poder Judicial de la Federación además de definirlo como órgano especializado y máxima autoridad en materia electoral, teniendo sus resoluciones el carácter de

⁶⁵ Los partidos con registro en 1994 fueron: PRI, PAN PRD, PT, PVEM, PPS, PARM, PFCRN Y PDM.

⁶⁶ FRANCO, Fernando. Ob. Cit. pag. 39

definitivas e inatacables, siendo por tanto improcedente juicio o recurso alguno, excepción hecha de la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución (art. 105 Fracción II).

Aunado a las reformas constitucionales, encontramos las hechas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del 19 de noviembre de 1996 y publicada el 22 del mismo mes. La justicia electoral ha marcado su relevancia histórica en los últimos procesos electorales que se han verificado en nuestro país, y en donde el Partido Acción Nacional logró el triunfo de su candidato a la Presidencia de la República.

Es ahora la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y no el COFPIE, la que regula la materia de nulidades en el Título Sexto en los artículos 71 a 78. El capítulo I contiene las reglas generales respecto de la aplicación de la nulidad:

“Artículo 71

1.- Las nulidades establecidas en este Título podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; o la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría. Para la impugnación de la elección de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, se estará a lo dispuesto por los párrafos 2 y 3 del artículo 52 de esta ley.

2. 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, tomando en cuenta lo dispuesto en la parte final del párrafo anterior.”

“Artículo 72

1. Las elecciones cuyos cómputos, constancia de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables.”

“Artículo 73

1. Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible su suplente, y en el supuesto de que este último también sea inelegible, el que sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido.”

“Artículo 74

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.”

Ahora bien, el capítulo II señala las causales de nulidad de votaciones prácticamente en el mismo sentido en que lo hiciese su antecesor artículo 287 del COFIPE, pero ahora se agregan dos nuevas causales de nulidad , por lo que su número aumenta al total de 11. Las dos causales que se agregaron, fueron las siguientes:

“d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección”, y

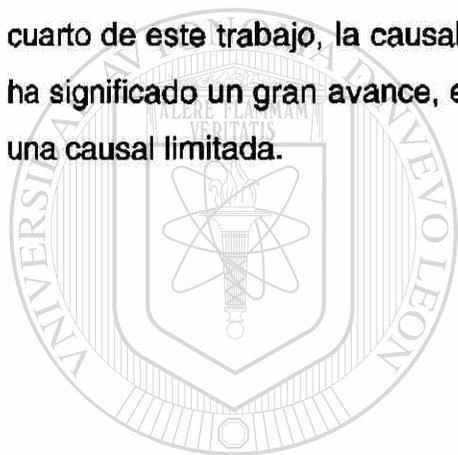
“k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma”.

Por lo que respecta a las causales de nulidad contenidas en el capítulo III respecto de la nulidad de la elección de diputados de mayoría relativa y de senadores de una entidad federativa, no tuvieron mayor alteración, procediendo en los mismos casos que como se encontraban reguladas hasta 1994, y cabe recordar que ya dentro de estas causales se encontraba la causal genérica de elección que se adicionó en 1993 en los términos expuestos anteriormente.

De lo anterior destaca que es hasta este momento, esto es, en 1996 en que la causal genérica de nulidad de votaciones se incluye en el texto legal, y esto como consecuencia de la presión política que se dio debido a la imposibilidad jurídica que existía de decretar la nulidad por las irregularidades que se presentaron en el proceso electoral de 1991. “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.”⁶⁷

⁶⁷ CETINA MENCHI, David. “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”, en la revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación “Justicia Electoral”, Sección Doctrinal, No. 12, México. DF, Año 1999 pag. 39. En el texto de este artículo se encuentra la siguiente tesis: “TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.. NO PUEDE DECLARAR LA NULIDAD NI 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.”

En otras palabras, la lista de causales de nulidad finalmente ha empezado a incomodar y a impactar negativamente en el resultado del esfuerzo social que en los últimos años se ha hecho, ya que no responde a las necesidades políticas del momento lo cual quedó demostrado con la inclusión de la causal k) transcrita. El desarrollo y la paulatina consolidación de la democracia en nuestro país ha posibilitado que la desconfianza en los procesos electorales disminuya gracias al esfuerzo de todos los mexicanos y de los órganos creados ex profeso por ellos y para ello, de manera que las causas de nulidad limitadas y taxativas, ya no son correspondientes a la realidad político-electoral de nuestros tiempos en donde la madurez política se impone sobre la irracionalidad. Como veremos en el capítulo cuarto de este trabajo, la causal genérica de votaciones sin embargo, aún cuando ha significado un gran avance, el esfuerzo no ha sido completado al seguir siendo una causal limitada.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO TERCERO

EL SISTEMA DE NULIDADES DE VOTACIONES Y ELECCIONES, COMO LISTADO LIMITATIVO DE CAUSALES TAXATIVAS

En este capítulo, para probar que las nulidades electorales se rigen por un listado limitativo de causales, en virtud de las cuales se sanciona con nulidad sólo a determinadas conductas irregulares taxativamente predeterminadas por la ley, expondré los siguientes temas:

1.- En el apartado “derecho electoral protegido por las causales de nulidad de votación”, haré referencia a las normas básicamente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionadas con la constitución de la mesa de casilla electoral, el desarrollo de la votación, y el escrutinio y cómputo de resultados electorales y la entrega de los paquetes el día de la jornada electoral que son las actividades a las que básicamente se refieren las causales de nulidad de votación.

2.- En un apartado denominado “irregularidades excluidas, del sistema limitativo de causales taxativas de nulidad de votación”, presentaré los casos de varias irregularidades, que sí constituyen violación de alguna norma electoral y que, sin embargo, el Tribunal Electoral en sus sentencias e informes de los años de 1991, 1994, y 1997, consideró que no estaban respaldadas por una causal de nulidad de votación.

3.- Bajo el subtema “irregularidades excluidas del sistema limitativo de causales taxativas de nulidad de votación, a partir de 1998”, presentaré una lista con las principales ideas que el Tribunal Electoral, en sus respectivas sentencias, ha argumentado para no declarar nulidades de votación. Y como se advertirá, tales

consideraciones se orientan a afirmar o justificar que la impugnación del partido político actor: no fue suficientemente probada; no constituye una irregularidad incluida en una causal taxativa de nulidad, o sí es una irregularidad incluida en una causal, pero se actualizó en circunstancias tales que no es determinante por no afectar los aspectos esenciales de la votación.

4.- Finalmente, en relación con el sistema de nulidades de elección, me referiré al “derecho electoral protegido por las causales de nulidad de elección”, identificando aquí las normas electorales cuyo incumplimiento actualiza las causales de nulidad de elección previstas en la ley, y también trataré el tema de la “interpretación estricta de las causales de nulidad de elección”, en el cual expondré diversos criterios y jurisprudencia que demuestran que los tribunales electorales federales tradicionalmente habían venido interpretando las causales de nulidad de elección de manera estricta y restrictiva, en el sentido de limitarlas sólo a lo casos concretos que en las causales se describen. Aunque para determinados casos, como lo veremos en su momento, el Tribunal recientemente ha interpretado que resulta aplicable una denominada “causal genérica”.

1. DERECHO ELECTORAL PROTEGIDO POR LAS CAUSALES DE NULIDAD DE VOTACIÓN

Las causales de nulidad de votación recibida en casilla, pueden clasificarse en los siguientes tres grupos:

1.- Causales que consignan irregularidades en la constitución de la mesa o casilla electoral:

- a) Instalar la casilla en lugar distinto al autorizado (causal a)
- b) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por la ley (causal e)
- c) Haber impedido el acceso de representantes de partidos políticos o haberlos expulsado (causal h)

2.- Irregularidades en el desarrollo de la votación:

- a) Recibir la votación en fecha distinta (causal d)
- b) Permitir votar sin credencial o sin aparecer en a lista nominal (causal g)
- c) Impedir injustificadamente el ejercicio del derecho de voto (causal j)
- d) Violencia física o presión sobre los electores o sobre los miembros de la mesa directiva de casilla (causal i)

3.- Irregularidades en el escrutinio o en las actas y en la entrega de los paquetes:

- a) Realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al autorizado (causal c)
- b) Error o dolo en la computación de los votos (causal f)
- c) Entregar los paquetes electorales fuera de los plazos legales (causal b)

A continuación, en el orden antes anotado, haré referencia a las normas del COFIPE, que regula las actividades de la constitución de la mesa o casilla, el desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo y resultados electorales u la entrega de los paquetes el día de la jornada electoral, a las que básicamente se refieren las causales de nulidad de votación.

Causal a). La votación recibida en una casilla será nula por: “instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente”

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Esta causal de nulidad tutela que las casillas se instalen en los lugares previamente establecidos por el Consejo Distrital respectivo, ya que se trata de lugares cuya idoneidad para la recepción del voto fue aprobada por los citados consejos, con la vigilancia de los partidos políticos. Y además se trata de lugares cuya ubicación ha sido publicitada a través de los periódicos, en el denominado encarte, de tal manera que los ciudadanos y funcionarios integrantes de las mesas directivas de casilla, sepan a donde dirigirse el día de los comicios.

Los artículos 110, párrafo 1, inciso b) y 116, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que corresponde a las Juntas Distritales Ejecutivas proponer a los Consejos Distritales, el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito; siendo atribución de los propios Consejos, determinar su número y ubicación.

En el artículo 194, párrafos 1 y 2, del COFIPE se establecen los requisitos que deben reunir los lugares en los que se instalaran casillas: deben ser lugares de fácil y libre acceso para los electores; que propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto; no sean casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate; no sean establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos, ni cantinas, centros de vicio o similares, debiendo instalarse, preferentemente, en locales ocupados por escuelas u oficinas públicas.

Con el objeto de que los electores conozcan la ubicación de la casilla en la que emitirán su voto, los artículos 196 y 211 del código de la materia, establecen que los Consejos Distritales deberán dar publicidad a las listas de los lugares en los que serán instaladas, para lo cual, deberán fijarlas en los edificios y lugares públicos de mayor concurrencia en el distrito.

Sin embargo, el día de la jornada electoral, al momento de la instalación de las casillas, pueden presentarse diversas circunstancias que obliguen a los funcionarios de las mesas directivas de casillas a cambiar su ubicación, como son: a) que no exista el local indicado; b) que se encuentre cerrado o clausurado; c) que se trate de un lugar prohibido por la ley; d) no permita asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores; e) no garantice la realización de las operaciones electorales en forma normal; o, f) que el Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

Estos supuestos se consideran causas justificadas para la instalación de una casilla en un lugar distinto al señalado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 215 del código de la materia, el cual, en su párrafo 2, establece que en cualesquiera de tales casos, la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos.

Causal e). La votación en una casilla será nula por: “Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el COFIPE”

Esta causal tutela que la votación sea recibida por mesas directivas de casilla, debidamente integradas con las personas que previamente insaculó y capacitó la autoridad electoral, con la vigilancia de los partidos políticos.

El artículo 118, párrafo 1, del COFIPE, dispone que las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales del país. Además, el artículo 119 del mismo Código, establece que las casillas se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales. Por su parte, el artículo 193 de dicho ordenamiento dispone el procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla, el que comprende fundamentalmente una doble insaculación y un curso de capacitación, encaminados a designar a los ciudadanos que ocuparan los cargos.

Sin embargo, no obstante que hayan sido oportunamente designados y capacitados, puede ocurrir que el día de la jornada electoral, simplemente no se presenten los ciudadanos que deben integrar la mesa directiva de casilla con el carácter de funcionarios de la misma. Para este caso, el artículo 213 del propio COFIPE, establece el procedimiento a seguir el día de la jornada electoral para sustituir a los funcionarios de casilla, en el supuesto de que ésta no se instale a las 8:15 horas.

Básicamente el artículo 213 referido, lo que dispone es que la ausencia del presidente de casilla será cubierta por el secretario, la ausencia del secretario será cubierta por los escrutadores, y la ausencia de los escrutadores será cubierta por ciudadanos que se encuentren en la casilla para votar y cumplan con el requisito de estar inscritos en la lista nominal de electores. Para aquellos casos en los que no se hubiere presentado ninguno de los ciudadanos que fungirían como funcionarios de la mesa directiva de casilla, toda la mesa deberá integrarse con ciudadanos designados en ese momento con la intervención de los representantes de los partidos en la casilla y con la presencia de un fedatario público.

Ningún órgano o persona distinta a las anteriores, podrá recibir la votación.

Causal h). La votación recibida en una casilla será nula por: "Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada"

Esta causal protege el derecho de los partidos políticos, para registrar hasta dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, así como representantes generales propietarios en proporción de uno por cada diez casillas, si son urbanas, o uno por cada cinco casillas rurales, conforme a lo establecido en los párrafos 1 y 3 del artículo 198 del COFIPE.

Debe tenerse presente, sin embargo, que de conformidad con los artículos 198, párrafo 3, y 199 del COFIPE, los representantes tienen las siguientes obligaciones:

Portar, en un lugar visible, durante todo el día de la jornada electoral, un distintivo con el emblema del partido político al que representen y con la leyenda visible de "representante".

Ejercer su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casillas instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados;

Actuar individualmente, y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político;

No sustituirán en sus funciones a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, sin embargo, podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las propias mesas directivas de casillas;

En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casillas;

No obstaculizarán el desarrollo normal de la votación en las casillas que se presenten;

En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo, cuando el representante de su partido político ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente, y

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Podrán comprobar la presencia de los representantes de su partido político en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

Los derechos de los representantes de los partidos políticos ante las casillas, de conformidad con el artículo 200 del Código sustantivo electoral, son los siguientes:

Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección;

Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla;

Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;

Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta;

Acompañar al Presidente de la mesa directiva de casilla, al Consejo Distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral.

Para que el Presidente de la mesa directiva de casilla pueda tener conocimiento previo de qué personas fungirán como representantes de los partidos ante las casilla, en los artículos 203, párrafo 4 y 204, párrafo 2 , del COFIPE se establece para el presidente del Consejo Distrital la obligación de entregar al Presidente de cada mesa, listas de los representantes con derecho a actuar en la casilla.

En el artículo 219, párrafo 3, se indica quiénes tienen derecho de acceso a las casillas, incluyéndose a los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados, en los términos que fijan los artículos 203 y 204 antes referidos.

No obstante que los representantes de partido ante las mesas directivas de casilla, tienen derecho a estar en éstas durante el desarrollo de toda la jornada electoral, tampoco debemos olvidar que el presidente de la casilla tiene la responsabilidad de mantener el orden en ésta, acorde con lo dispuesto en los artículos 122, párrafo 1, inciso f), 219, párrafos 1 y 4 y 220 del COFIPE. Pudiendo el presidente incluso solicitar en todo tiempo, el auxilio de la fuerza pública, para ordenar el retiro de la casilla, de cualquier persona (incluyéndose desde luego los representantes de partido político) que altere gravemente el orden; impida la libre emisión del sufragio; viole el secreto del voto; realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo; o intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los

partidos o los miembros de la mesa directiva de casilla. También podrá el presidente ordenar el retiro de los representantes generales de partido, cuando coaccionen a los electores; o, en cualquier forma, afecten el desarrollo de la votación alejándose del cumplimiento de sus funciones.

Causal d). La votación recibida en una casilla será nula por: “Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección”

En el artículo 216, párrafo 1, del COFIPE, se establece que la recepción de la votación debe iniciarse con el anuncio que al respecto hace el Presidente de la mesa directiva de casilla, una vez que ha sido llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación. Por lo tanto, la recepción de la votación necesariamente inicia después de haber concluido la instalación de la casilla. Ahora bien, considerando que la instalación de la casilla debe de iniciarse a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año de la elección ordinaria, como se establece en el artículo 212, párrafo 2, del Código electoral citado, entonces resulta que en condiciones ordinarias, la recepción de la votación debió de haberse iniciado poco después de las 8:00 horas del respectivo primer domingo de julio del año de la elección.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

La recepción de la votación se retrasará lícitamente en la misma medida en que se retrase la instalación de la casilla, por ejemplo en aquellos casos previstos por el artículo 213 del Código electoral, dentro de los que se incluye la posibilidad legal de iniciar la instalación de la casilla a partir de las 10:00 horas cuando se trate de casillas que deban ubicarse en lugares distantes o difícil acceso y respecto de las cuales no se hubiere presentando ningún integrante de la mesa directiva.

La recepción de la votación, por otra parte, conforme se dispone en el artículo 224 del COFIPE, se cierra a las dieciocho horas del día de la elección, salvo en los siguientes casos previstos por el propio artículo 224 citado:

a) Podrá cerrarse la votación antes de las 18:00, sólo cuando el Presidente y el Secretario certifiquen que hubieren votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente.

b) Sólo permanecerá abierta la recepción de la votación después de las 18:00 horas, en aquellas casillas en las que aún se encuentren electores formados para votar. En este caso, la casilla se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las 18:00 horas hayan votado.

Causal g). La votación recibida en una casilla será nula por: "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 COFIPE y en el artículo 85 de la LGSMIME."

Esta causal básicamente tutela lo dispuesto en los artículos 6° y 140 del COFIPE. En el artículo 6° citado se establece que para ejercer el derecho de voto, además de los requisitos que fija el artículo 34 de la Constitución, los ciudadanos deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar. Y en el artículo 140, párrafo 2 del ordenamiento electoral invocado, se dispone que la credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 123, 217 y 218 del código de la materia, para ejercer su derecho de voto, los electores deben mostrar su credencial para votar con fotografía, debiendo el secretario de la mesa directiva de casilla comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente; hecho lo anterior, el Presidente puede entregar las boletas de las elecciones.

Los casos de excepción a que los que se refiere la causal de nulidad aquí analizada, están previstos en los artículos 218, párrafo 5, y 223 del COFIPE, así como en el

artículo 85 de la LGSMIME. De acuerdo con estos preceptos, podrán votar en la casilla, aun sin aparecer en el listado nominal de la respectiva casilla, los siguientes ciudadanos:

a) Los representantes de los partidos políticos en las mesas directivas de casilla, quienes podrán votar en la casilla en la que estén acreditados, mostrando para esto su credencial para votar, a efecto de que su nombre y clave de elector queden inscritos en la parte final de la lista nominal de electores;

b) Los electores en tránsito, quienes de acuerdo con el artículo 223 del COFIPE podrán sufragar en las casillas especiales, para lo cual deben mostrar su credencial para votar, a efecto de que se establezcan los tipos de elecciones para las que tienen derecho a sufragar y la formación de las actas de electores en tránsito; y

c) Quienes cuenten con resolución favorable emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el supuesto de que el Instituto Federal Electoral no haya estado en condiciones de incluir al ciudadano en el listado nominal correspondiente o de expedirle su credencial para votar, en cuyo caso, debe permitirse al elector emitir su voto, pero reteniendo la copia certificada de documento judicial que lo habilita para ejercer sus derechos político electorales. Este es el único supuesto legal que permite sufragar a un ciudadano sin mostrar su credencial para votar.

Causal j). La votación recibida en casilla será nula por: “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, tutela, por una parte, el derecho del ciudadano a votar, pero también tutela la vigencia de las normas que permiten impedir el ejercicio del voto en casos específicos.

Por ejemplo, el voto puede impedirse justificadamente cuando el ciudadano no esté inscrito en el Registro Federal de Electores y/o no cuente con credencial para votar actualizada, en términos de lo dispuesto en los artículos 6° y 140 del COFIPE, ya analizados en relación con la causal g) anterior.

También podrá impedirse el voto a un ciudadano, cuando éste pretenda ejercerlo en fecha u horario distinto al predeterminado por la ley, o en lugar distinto al de la casilla que le corresponde, o de manera desordenada o que atenten contra la libre emisión del sufragio de otros.

Causal i). La votación recibida en una casilla será nula, por: “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”

En el artículo 4° del COFIPE, se dispone, entre otros aspectos, que el voto sea libre y secreto, y esta causal lo que tutela es que en las casillas el día de la jornada electoral, no haya violencia física o presión capaz de alterar el sentido de la votación.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

No omito mencionar que conforme a lo establecido en los artículos 122, párrafo 1, incisos e) y f), 219, párrafos 1, 2 y 4, y 220 del código de la materia, el presidente de la mesa directiva de casilla, cuenta incluso con el auxilio de la fuerza pública, para preservar el orden en la casilla, garantizar la libre y secreta emisión del sufragio y la seguridad de los electores, los representantes de los partidos políticos y los integrantes de la mesa directiva de casilla. Por lo que dicho funcionario puede suspender temporal o definitivamente la votación, o retirar a cualquier persona, en caso de alteración del orden o por la existencia de circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, los representantes de partido o los miembros de la mesa directiva.

Causal c). La votación recibida en una casilla será nula, por: “Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo respectivo”

En el artículo 227 del COFIPE, se establece que “El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan: a) El número de electores que votó en la casilla; b) El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; c) El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla; y d) El número de boletas sobrantes de cada elección.”

Y lo que esta causal de nulidad tutela, es que el referido escrutinio y cómputo se haga en el lugar físico predeterminado por la ley, y que no es otro sino el mismo lugar en donde se haya instalado válidamente la casilla y se haya recibido la votación.

El artículo 226 del citado Código dispone que los integrantes de la mesa directiva de casilla, una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla, debiendo seguir para ello el procedimiento regulado por los artículos 226 al 236 del mismo ordenamiento legal invocado. Y de esto se desprende que dicho escrutinio y cómputo debe realizarse en el mismo lugar en que se hubiere instalado la mesa directiva de casilla y recibido la votación. Por analogía, el Tribunal Electoral ha considerado que las causas justificadas para variar el lugar de realización del escrutinio y cómputo de casilla, serán las mismas causas que ya analizamos justifican el cambio de ubicación e instalación de la casilla y que están previstas en el artículo 215 del COFIPE.⁶⁸

⁶⁸ Tesis relevante 022/97, de la Sala Superior del TEPJF, publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, año 1997, página 40, con el rubro siguiente:

Causal f). La votación recibida en una casilla será nula, por: "Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación"

"ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. CUANDO JUSTIFICA SU REALIZACIÓN EN LOCAL DIFERENTE, AL AUTORIZADO." La hoja de incidentes que se anexa al acta de escrutinio y cómputo, por estar signada por los funcionarios electores, es una documental pública y al administrarse con el acta de escrutinio y cómputo mencionada se da entre ellas una relación lógica que produce convicción para otorgarle valor probatorio pleno. Una vez asentado lo anterior, se debe de analizar el contenido de la hoja de incidentes, específicamente si la causa es porque se realizó el escrutinio y cómputo en local diferente al que originalmente se había instalado la casilla, para de ahí concluir si este cambio fue o no justificado, elemento que configura una causal de nulidad, puesto que para que proceda decretarla, es necesario, no solo demostrar el cambio, sino que es indispensable probar el segundo supuesto. Al respecto, cabe destacar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contiene disposición alguna que prevea las causas justificadas por las que los funcionarios de las mesas directivas de casilla puedan realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo para instalar la casilla, por lo que, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 2 *in fine*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se procederá a integrar la norma conforme al método analógico considerando como principio aceptado para conformar los vacíos de la ley. De la revisión de las disposiciones de la normatividad electoral se puede encontrar una similitud entre esta situación y la prevista por el propio artículo 75, en el párrafo 1, inciso que dice: "a) instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente". Y en cuyo caso sí se encuentra prevista, la justificación para instalar la casilla en lugar distinto al originalmente señalado y que son cuando: "Se considera que existe causa justificada para la instalación de una casilla en lugar distinto al señalado, cuando: a) No exista el local indicado en las publicaciones respectivas; b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación; c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley; d) 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. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo, y e) El Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se le notifique al Presidente de la casilla. 2. Para los casos señalados en el párrafo anterior la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar que no reunió los requisitos". En este sentido se considera que existen situaciones análogas entre el supuesto normativo previsto en el artículo 75, párrafo 1, inciso a), y en el inciso c), del propio párrafo y artículo, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ya que entre ambos se presentan elementos comunes: se trata de operaciones que realiza el mismo órgano electoral, y las realiza en la misma etapa de proceso electoral, son tareas que deben realizarse en el local señalado por el Consejo Distrital y sólo cuando exista falta justificada podrá en su caso instalarse la casilla en lugar distinto al legalmente señalado, o podrá realizarse el escrutinio y cómputo en otro local. Al existir situaciones jurídicas análogas, se deben aplicar las causas de justificación que contiene el artículo 215, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, este artículo, en su párrafo 1, inciso d), permite el cambio cuando las condiciones del mismo no permitan la realización de las operaciones en forma normal.

Como ya dije, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, escrutinio y cómputo es determinar las siguientes cantidades:

- a). El número de electores que votó en la casilla;
- b). El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;
- c). El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla; y
- d). El número de boletas sobrantes de cada elección.

Ahora bien, entre las cifras anteriores, obviamente debe haber correspondencia aritmética, pues por ejemplo, el número de electores que votó en la casilla, debe ser igual a la suma de los votos válidos que cada partido obtuvo, más los votos anulados. Y también, por ejemplo, el número de boletas sobrantes, más el número de votos válidos y anulados, debe ser igual al número de boletas recibidas.

Y esta causal lo que tutela es precisamente que en el cómputo de la votación se de sin inconsistencias, ya sean derivadas del error o del dolo.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Causal b). La votación recibida en una casilla será nula, por: “Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al consejo distrital, fuera de los plazos que el COFIPE señale”

El artículo 234, párrafos 1 y 4, del COFIPE, dispone que al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla y que para garantizar la inviolabilidad de la documentación que contenga, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres respectivos, se formará un

paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo.

El párrafo 1 del artículo 238 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que una vez clausuradas las casillas, los Presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Distrital que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes:

- a) Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito;
- b) Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito; y,
- c) Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.

No omito referir que de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2 del propio artículo 238, los Consejos Distritales, previo al día de la elección, podrán determinar la ampliación de los referidos plazos, para aquellas casillas que lo justifiquen. Y también, en términos de lo previsto en los párrafos 4 y 5 del mismo artículo 238, los Consejos Distritales podrán acordar que se establezca un mecanismo para la recolección de la documentación de las casillas, cuando fuere necesario, lo que se realizará bajo la vigilancia de los partidos que así desearan hacerlo.

También de lo dispuesto en el artículo 238, se deriva que los únicos casos de excepción permitidos por la ley para que los paquetes electorales puedan entregarse fuera de los plazos antes señalados, son:

- a) que el Consejo Distrital respectivo acuerde su ampliación para aquellas casillas en donde se considere necesario, siempre que dicho acuerdo se dicte previo a la celebración de la jornada electoral; y,

b) que exista causa justificada en la entrega extemporánea de los paquetes respectivos, es decir, que medie caso fortuito o fuerza mayor.

El Consejo Distrital hará constar en el acta circunstanciada de recepción de los paquetes electorales, las causas que en cada caso se aduzcan para justificar el retraso en la entrega de los paquetes electorales.

En el párrafo 1° del artículo 242 del COFIPE, se dispone que la recepción, depósito y salvaguarda de los paquetes en que se contengan los expedientes de casilla, se hará conforme al procedimiento siguiente:

a) Se recibirán en el orden en que sean entregados por las personas facultadas para ello; y,

b) El Presidente o funcionario autorizado del Consejo Distrital extenderá el recibo señalando la hora en que fueron entregados.

Por último, del párrafo 2 del mismo precepto, se desprende la obligación del Consejo Distrital de hacer constar en acta circunstanciada la recepción de los paquetes que contengan los expedientes de casilla y, en su caso, los que hubieren sido recibidos sin reunir los requisitos que señala el código sustantivo de la materia.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2. IRREGULARIDADES EXCLUIDAS DEL SISTEMA LIMITATIVO DE CAUSALES TAXATIVAS DE NULIDAD DE VOTACIÓN —INTERPRETACIÓN DE 1991, 1994 Y 1997—

El Tribunal Electoral federal, sobre la base de que las nulidades exclusivamente pueden dictarse por las irregularidades expresamente incluidas en las causales que la ley prevé, durante los años de 1991, 1994 y 1997, al reportar los agravios formulados por los partidos políticos en las inconformidades, distinguió entre los agravios que sí guardaban relación con las causales de nulidad limitativamente previstas, y los agravios que no podían resultar fundados pues los hechos de los

que derivaban --aún y cuando pudieran resultar ciertos y fueran además graves-- no actualizaban ninguna de las referidas causales de nulidad.

Por lo ilustrativo que resultan, a continuación haré referencia de varias de las irregularidades electorales que han sido desestimadas por el Tribunal Electoral como causas de nulidad de votación⁶⁹.

Durante el proceso electoral de 1991, el entonces Tribunal Federal Electoral, consideró como agravios que no se inscribían en ninguna de las causales de nulidad de votación entonces previstas en el artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros, a los siguientes:⁷⁰

a) En relación con las boletas, fueron considerados como irregularidades no anulatorias, las siguientes: haber depositados las boletas en urnas que no les correspondían; que las boletas no hayan sido proporcionadas por el IFE en número acorde con las listas nominales; que se hubieren entregado a los electores más de una boleta para cada elección; que aparecieran boletas sin firmar al final de la jornada electoral, no obstante que al inicio se habían firmado; que se hubieren extraviado boletas; que faltare el nombre de algún candidato en las boletas; que hubieren faltado boletas en las casillas; que algunos electores hubieren introducción más de una boleta en la urna; que no se hubieren contado las boletas al inicio de la jornada; que se hubiere impedido sellarlas o firmarlas al inicio de la jornada; que hubiere habido substracción de las boletas en las mesas directivas de casilla; que hubiere habido en las casillas presencia injustificada de cuerpos policíacos y / o personas armadas.

b) Respecto de las casillas, se consideraron como irregularidades no susceptibles fundar una nulidad de votación, las siguientes: que las casillas hubieren

⁶⁹ Ver Jurisprudencia J.1/98 citada adelante, respecto de que pretender que cualquier infracción de diere lugar a la nulidad de votaciones o de elección, puede hacer nugatoria la prerrogativa ciudadana de votar.

⁷⁰ Ver: Memoria 1991 del Tribunal Federal Electoral, México, 1992, p. 54 a 58.

cerrado antes de tiempo; que se hubieren instalado en número insuficiente; que su instalación hubiere sido inadecuada; que su instalación hubiere sido extemporánea; que hubiere habido en las casillas, presencia de personas con logotipos en colores de los partidos políticos; que haya habido en las casillas, presencia de personas no acreditadas; que la publicación de su ubicación no hubiere sido ajustada a derecho; que hubieren sido reseccionadas sin causa justificada; que se hubieren ubicado en lugar prohibido; que se hayan ubicado fuera de la sección.

c) También se consideró que una nulidad de votación no podía fundarse en excesos o defectos en las funciones del Consejo Distrital.

d) Por cuanto hace a las credenciales de elector, las siguientes irregularidades fueron desestimadas como causa de nulidad de votación: Existir alteración de las credenciales; haber duplicación de las credenciales; error en las credenciales; falta de entrega o entrega extemporánea de las credenciales; credenciales previamente perforadas; credenciales recogidas antes de la jornada electoral.

e) En relación con la documentación electoral, no se consideraron como irregularidades anulatorias: Haber habido alteración de la documentación; haber habido irregularidades en la elaboración de la documentación; el manejo negligente de la documentación.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

f) No se consideró que encuadraba en ninguna causal de nulidad de votación, la realización extemporánea de encuestas.

g) Por cuanto hace al escrutinio y cómputo, fueron desestimados los agravios en los que se impugnó que el escrutinio y cómputo hubiere sido hecho por personas ajenas.

h) Haber habido alteración del orden durante la jornada electoral, fue desestimada como causa de nulidad de votación.

i) En relación con las listas nominales de electores, se consideró que no estaban incluidas en ninguna causal de nulidad de votación, las siguientes irregularidades: alteración de las listas nominales; conculcación del derecho de los partidos políticos a revisar las listas nominales; doble inclusión de ciudadanos en las listas nominales; entrega extemporánea de las listas nominales; exclusión de ciudadanos de las listas nominales; falta de la palabra "Votó" en las listas nominales; falta de publicación de las listas nominales; inclusión indebida de ciudadanos en las listas nominales; incumplimiento de la Comisión de Vigilancia de cuidar la debida inclusión de ciudadanos en las listas; no coincidencia entre las listas nominales entregadas a los partidos políticos y las proporcionadas a las mesas directivas de casilla.

j) La falta o retraso en la entrega de material electoral, tampoco fue considerada como causa de nulidad de votación.

k) Respecto de la mesa directiva de casilla, se desestimaron como agravios anulatorios, los siguientes: abandono del encargo de los funcionarios de la mesa directiva de casilla; exceso o defecto en el ejercicio de las funciones de los funcionarios de casilla; falta de capacitación de los funcionarios de la casilla; falta de nombramiento de los funcionarios de la casilla; nombramiento de funcionarios de casilla sin protesta de ley; renuncia de los funcionarios de la casilla.

l) No se consideró como causa de nulidad de votación, el que la participación de los partidos políticos no se hubiere dado en la condiciones establecidas por el COFIPE.

m) Relacionados con la propaganda electoral, se consideraron como agravios inoperantes: Haber ubicado la propaganda en lugar prohibido; y realizar actos de propaganda fuera del plazo legal.

n) No se consideró como causa de nulidad de votación, el haber limitaciones al derecho de presentar el entonces vigente recursos de aclaración o revisión.

o) Tampoco se consideró anulatorio, el uso indebido de recursos del Estado y concretamente del Pronasol.

p) En relación con los representantes de los partidos políticos, se estimó que no estaba prevista como causa de nulidad de la votación: haber habido alteración de nombramientos de los representantes; la falta de acreditación de los representantes; la falta de nombramiento de los representantes; haberle impedido a los representantes el portar sus emblemas; haber habido limitaciones al derecho a acreditar a los representantes; haber más representantes de los autorizados en la casilla; no entregar copias de las actas a los representantes; no proporcionar a los representantes información sobre la entrega de los paquetes electorales; no permitir actuar a los representantes; registro extemporáneo de los representantes; que los representantes hayan utilizado emblemas y gafetes distintos a los acordados por el IFE.

q) Se desestimó como agravio anulatorio de votación, el haber manipulación de los resultados electorales.

r) En relación con la tinta indeleble, no se consideraron irregularidades anulatorias, las siguientes: La no entrega de la tinta; no impregnar el dedo pulgar derecho del elector con la tinta; permitir sufragar a ciudadanos previamente impugnados con tinta; retraso en la entrega de la tinta; así como haber usado tinta deleble.

s) Por cuanto hace a la votación, las siguientes irregularidades se consideraron no incluidas en alguna causal: cerrar antes de tiempo la votación; permitir la votación con credencial sin firma, o sin huella o perforada; no identificación plena de los electores durante la votación; permitir en grupo la votación; recepción de la votación después del cierre de casilla; suspensión sin causa justificada de la votación; violación al secreto del voto durante la votación.

Durante el proceso electoral de 1994, los agravios que el Tribunal Federal Electoral, consideró que no tenían relación con ninguna de las causales de nulidad de votación, fueron básicamente los siguientes:⁷¹

b) En relación con la actas electorales, se consideró que no actualizaban ninguna causal de nulidad de votación las siguientes irregularidades: que las actas electorales carecieran de algunas de las firmas correspondientes; que una copia de las actas no se hubiere entregado a los representantes partidistas; que no se hubieren asentado los incidentes ocurridos en las actas electorales u hojas respectivas; que se hubiere entregado copias ilegibles de las actas electorales a los representantes partidistas

c) Respecto de los asistentes electorales, se consideró que no eran irregularidades anulatorias: que los asistentes electorales hubieren realizado funciones que no les correspondían, como por ejemplo, entregar los paquetes electorales al Consejo Distrital o solicitar a personas ajenas a la casilla se retiraran de la misma; que militantes partidistas hubieren actuado como asistentes electorales.

d) En relación con las boletas, se considero que no podían fundar una nulidad de votación: haber entregado boletas en número mayor al que legalmente correspondía; no haber contado las boletas al instalarse la casilla; haber entregado las boletas con todo y folio a los votantes; tener las boletas irregularidades en su contenido, como por ejemplo, no tener el sello del Instituto Federal Electoral; haber depositado boletas en urnas que no correspondían; no haber tomado en cuenta el número de folio del talonario de las boletas; haberse agotado las boletas en las casillas especiales; no haberse firmado las boletas.

e) No se consideró como irregularidad anulatoria el hecho de que el nombre del candidato registrado no haya correspondido con el que apareció en las boletas electorales.

⁷¹ Ver: Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo II, p. 361 a 365.

f) Respecto de las casillas, se interpretó que no quedaba incluida en ninguna causal de nulidad: haberse violado el procedimiento para determinar el lugar de ubicación de la casilla; haberse instalado la casilla con retraso; cerrar la casilla después de las 18:00 horas sin haber electores formados para votar; cerrar la casilla a las 18:00 horas y posteriormente haberse permitido votar a quienes acudían.

g) No se consideró como causa de nulidad haber realizado el cómputo distrital simultáneamente y no en forma sucesiva, o bien, que no se haya seguido el procedimiento previsto en el COFIPE para efectuar el cómputo distrital

h) Por cuanto hace a la credencial para votar, no se consideró como causa de nulidad: el que no se haya marcado la credencial para votar; para el caso de que las credenciales no se hubieren entregado a los ciudadanos antes del día de las elecciones; cuando el presidente del consejo de colaboración municipal hubiere recogido la credencial antes de la jornada electoral.

i) Respecto del líquido indeleble, no se consideró que hubiere sido causal de nulidad de votación: el que la tinta indeleble se aplicara en forma indebida; cuando no se aplicó la tinta indeleble; si no se probó la calidad de la tinta; o si la tinta se quitaba con facilidad o fue ineficaz.

j) Tratándose de listas nominales de electores, se consideró improcedente la nulidad: cuando no se hubiere siguió el procedimiento previsto en el código electoral sobre la integración, entrega y exhibición de las listas nominales de electores; si la lista nominal de electores contuviere irregularidades tales como homonimias, duplicados, etc.; si no coincidía la lista nominal de la casilla con la proporcionada al partido recurrente; si la lista nominal estaba dividida alfabéticamente entre la correspondiente a la casilla básica y a la contigua; o si no se hubieren cotejado las listas nominales entregadas a las casillas con las proporcionadas a los partidos políticos.

k) Para el caso del material electoral, no se consideró como causa de nulidad de votaciones: el que dicho material estuviere incompleto; si lo hubiere recibido personal no autorizado por ley; o para el caso de que los recibos de la documentación electoral no tuvieran fecha de entrega y recepción.

l) Por cuanto hace a los miembros de casilla, no se consideró causal de nulidad de votación: que los miembros de la casilla se hayan negado a recibir el escrito de protesta y / o de incidentes; que los miembros de la casilla no aparecieron en el listado nominal donde estaban acreditados; que haya habido abandono de la casilla por parte de los miembros de la mesa directiva sin causa justificada; que los miembros de la casilla hayan permitido el acceso a personas no acreditadas en la misma; que un miembro de la casilla no haya reunido los requisitos que la ley exige para su designación, por ejemplo, no sabía leer y escribir o era menor de edad.

m) Diversas irregularidades en el padrón electoral, tampoco se consideraron como causa de nulidad de la votación, por ejemplo: que la auditoria interna o externa que se llevó a cabo al padrón electoral no estuvo apegada a derecho; que el padrón electoral tuviera inconsistencias.

n) Respecto de los paquetes electorales, no se consideraron como causal de nulidad de votación, por el hecho de que los paquetes electorales se hubieren armado inadecuadamente, o hayan sido trasladados por personas no acreditadas; por que no se haya aceptado abrir los paquetes en el Consejo Distrital, así como que los paquetes hubieren tenido muestras de alteración.

o) Tratándose de los representantes partidistas, no se consideraron como causa de nulidad de votación, si los representantes partidistas hubieren realizado actividades fuera de sus funciones; si no se permitió a los representantes de los partidos políticos acompañar a entregar los paquetes electorales; si se les impidió el uso de distintivos; si no hubieron estado todos los representantes acreditados en la casilla; si hubieren sido agredidos, si se obstruyó el ejercicio de las funciones de los representantes

partidistas durante la jornada electoral, o si los representantes de los partidos políticos pasaron lista a los votantes.

p) En tratándose de la votación, tampoco se consideró como causa de nulidad de votación, el que se hubiere alterado el procedimiento para sufragar en la casilla previsto en el artículo 217 del código electoral.

q) Respecto de los votantes, no se considero como causa de nulidad de votación, si esto se hubieren presentado a votar con dos credenciales, o si votaron ebrios o fueren personas armadas o del ejército.

r) Hubo otros casos en los que no se considero como causal de nulidad de votación, como por ejemplo, el que se hubieren generado cortes de energía eléctrica; si el Instituto Federal Electoral hubiere manifestado haber cumplido diversas resoluciones del Tribunal Federal Electoral sin que éste emitiera acuerdo en que las tuviera por cumplimentadas; el que se hubiere dado el estado de indefensión de ciudadanos por la falta de reposición de credencial para votar o la rectificación en el listado nominal, o si faltó dar aviso a insaculados para integrar las mesas de casilla.

s) El que se hubiere dado error aritmético en el cómputo Distrital por haber realizado una sumatoria inexacta o irregular. Y aunque esta irregularidad se estimó como insuficiente para dar lugar a la nulidad, sí se consideró que pudiera dar lugar a la corrección del respectivo error aritmético.

Finalmente, durante el proceso electoral de 1997, el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, clasificó como agravios expuestos por los partidos políticos y, en su caso, candidatos en el juicio de inconformidad y que no guardan

relación con las causales de nulidad previstas en la ley adjetiva de la materia, a los siguientes.⁷²

a) En relación con las actas electorales, no son irregularidades anulatorias: no haberse entregado una copia de las actas electorales a los representantes partidistas; no haberse asentado los incidentes ocurridos en las actas electorales u hojas respectivas; haberse entregado copias ilegibles de las actas electorales a los representantes partidistas; no haber contado en el acta de jornada electoral a qué hora se cerró la recepción de la votación; aparecer en blanco los rubros sobre la instalación de la casilla del acta de la jornada electoral o se anotaron después de las 12:00 horas; no haberse asentado en las actas electorales los nombres completos de los funcionarios de la mesa directiva de casilla; no coincidir las firmas de los funcionarios asentadas en las actas electorales.

b) Tratándose de los asistentes electorales, no se consideraron como causa de nulidad de votaciones la siguientes: el que los asistentes electorales realizaran funciones que no les correspondían, como por ejemplo: solicitar a personas ajenas a la casilla se retiraran de la misma, etcétera o si los militantes partidistas actuaron como asistentes electorales.

c) Respecto de las boletas, no se considero como causa anulatoria si se hubieren entregado boletas en número mayor al que legalmente correspondía en la casilla; si no se hubieren contado las boletas al instalarse la casilla; si se entregaron las boletas a los votantes, con todo y folio; si se depositaron en urnas que no correspondían; si no se tomó en cuenta el número de folio del talonario de las boletas, o si no se firmaron.

d) Tratándose de los candidatos, no se produjo la nulidad de las votaciones por no considerar ser causa para ello, si el nombre del candidato registrado no

⁷² Ver: Memoria 1997 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998, Tomo II, p. 36 a 39.

correspondía al que apareció en las boletas electorales.

e) No se consideró causa de nulidad de votaciones recibidas en casilla, el hecho de que se hubiere violado el procedimiento para determinar el lugar de ubicación de ésta; si a casilla hubiere cerrado después de las 18:00 horas sin haber electores formados para votar, o si se hubiere instalado sin la presencia del representante del partido recurrente.

f) Tratándose del cómputo, no se considero como causa de nulidad de votaciones, cuando el cómputo Distrital se hubiere realizado simultáneamente y no en forma sucesiva, como lo prevé el Artículo 246 del Código Electoral, o bien, si no se hubiere seguido el procedimiento previsto en los artículos 247 o 249 para efectuar el cómputo Distrital.

g) En relación con la credencial no se considero que causara nulidad de votaciones, si ésta no se hubiere marcado para votar o si las credenciales no se hubieren entregado a los ciudadanos antes del día de las elecciones.

h) Respecto del líquido indeleble, tampoco fue considerado causa de nulidad de votaciones, el que no se hubiese aplicado; si no se hubiera aprobado la calidad del mismo; si éste se quitaba con facilidad o fue ineficaz, o si no fue utilizado el líquido indeleble autorizado por el Instituto Federal Electoral.

i) Respecto de las listas nominales de electores, no fue causa anulatoria de las votaciones, el que dichas listas no contuvieran irregularidades tales como homonimias, duplicados, etcétera.

j) En relación con el material electoral tampoco se consideraron como causa de nulidad de votaciones las siguientes: si hubiere estado incompleto el material electoral; si hubiese habido incertidumbre en la transparencia del manejo del mismo o si se hubieran utilizado urnas improvisadas o de material no autorizado.

k) De los miembros de casilla, no se consideraron como anulatorias las siguientes causas: si los miembros de la casilla se hubieran negado a recibir el escrito de protesta y / o de incidentes; si no hubieran aparecido en el listado nominal donde estaban acreditados, o si hubieran permitido el acceso a personas no acreditadas en la misma.

l) Acerca de los paquetes electorales no se considero como anulatoria de las votaciones, el que dichos paquetes se hubieren armado inadecuadamente; si no se hubiere aceptado abrir los paquetes electorales en el consejo Distrital; si hubieren tenido muestra de alteración; o si no fueron entregados al Consejo Distrital o se hubieren entregado a personas distintas no integrantes del Consejo Distrital.

m) Al respecto de los representantes partidistas, no se consideraron como causa de nulidad de las votaciones, el que éstos hubieren realizado actividades fuera de sus funciones; si a los representantes de partido se les hubiera impedido el uso de distintivos; si no hubieren estado todos los representantes acreditados en la casilla; si durante la jornada electoral se hubiese obstruido el ejercicio de sus funciones; si los representantes de los partidos pasaron lista a los votantes, o si algunos representantes partidistas permanecieron acompañados en la casilla por diversas personas.

n) En materia de votación, no fue considerada causa de nulidad de votaciones, si se hubiera alterado el procedimiento para sufragar en la casilla previsto en el Artículo 217 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

o) Tratándose de los votantes, tampoco se consideraron como causas anulatorias de las votaciones, el que los votantes se hubieran presentado a votar con dos credenciales, o si votaron ebrios o votaron personas armadas o del ejército.

p) Se dieron así mismo otros casos que no fueron considerados como causas

par declarar la nulidad de las votaciones, como lo s siguientes: si no se observaron los principios de certeza, legalidad, independenciam, imparcialidad y objetividad; el estado de indefensión de ciudadanos por falta de reposición de credencial para votar o la rectificación en el listado nominal, así como el hecho de que un funcionario público de manera permanente llamaba por radio solicitando el avance y resultado final de la votación.

3. IRREGULARIDADES EXCLUIDAS DEL SISTEMA LIMITATIVO DE CAUSALES TAXATIVAS DE NULIDAD DE VOTACIÓN --INTERPRETACIÓN A PARTIR DE 1998--

En el informe de 1997, fue la última vez en que el Tribunal Electoral federal reportó una lista de las diversas irregularidades que los promoventes de juicios hicieron valer en sus respectivos agravios, y que fueron consideradas como no susceptibles de fundar una nulidad de votación en virtud de ser irregularidades no incluidas dentro del listado limitativo de causales taxativas de nulidad.

A partir de 1998, el Tribunal Electoral enfatizó que eran agravios inoperantes para fundar una nulidad de votación, no sólo los que invocaran irregularidades no incluidas en las causales expresas de nulidad, sino también los que impugnaban irregularidades que aunque sí estuvieran incluidas en las referidas causales, sin embargo, se hubieren realizado en circunstancias que evitaron que la irregularidad trascendiera de manera determinante al resultado de la votación.

La consideración de que “La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección”, fue formulada por el primer Tribunal Electoral Federal, en jurisprudencia del año de 1994, y luego la

reiteró el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su jurisprudencia J.1/98.

La jurisprudencia que en 1994, estableció la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral, es la siguiente:

*"RECURSO DE INCONFORMIDAD. PRINCIPIO DE CONSERVACION DE LOS ACTOS PUBLICOS VALIDAMENTE CELEBRADOS, SU APLICACIÓN EN EL.- Con fundamento en el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos octavo y undécimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69, párrafo 2, 264, párrafo 2, 286, párrafo 2, 290, párrafo 1 y 336 del Código de la materia, el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur*, tiene especial relevancia en el Derecho Electoral Federal mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: a).- La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en el Código, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección... En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, 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."⁷³*

La jurisprudencia JD.1/98, consolidada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene el siguiente rubro y texto:

*PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN. Con fundamento en los artículos 2, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, base tercera, párrafo primero y base cuarta, párrafo primero y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 69, párrafo 2 del Código de la materia; 71, párrafo 2 y 78, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 184 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *"lo útil no debe ser viciado por lo inútil"*, tiene especial relevancia en el Derecho Electoral Mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se*

⁷³ TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL, *Memoria 1994*, Tomo II, Ob. Cit. pag. 717

hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección; y b) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla; máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente. En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, 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.⁷⁴

A partir de esta última jurisprudencia, el Tribunal Electoral ha declarado que ya no existe diferencia entre las que antes se denominaban “causales simples” y “causales complejas”,⁷⁵ y que ahora todas las causales deben considerarse complejas, en virtud de que en todas ellas, las irregularidades que describen deben actualizarse con efectos determinantes para el resultado de la votación.

Consecuentemente con lo anterior, a partir de 1998, en las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que encontramos como irregularidades excluidas del sistema limitativo de causales taxativas de nulidad de votación, son —exactamente igual que hasta 1997— las irregularidades no incluidas en una de las causales taxativas de nulidad, y además —aquí la novedad a partir de 1998— las irregularidades sí incluidas en las causales taxativas de nulidad, pero que sin embargo no pueden fundar una nulidad, en aquellos casos en que al actualizarse

⁷⁴ Jurisprudencia publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 2, año 1998, pags. 19 y 20,

⁷⁵ Por causales “complejas” se entiende aquellas que se integran no sólo con la descripción del núcleo de la irregularidad, sino que adicionalmente establecen, como condición para que se actualice la causal, el que tal irregularidad sea determinante para el resultado de la votación obtenida en la referida casilla. Y las causales de nulidad de votación “simples”, son aquellas que sólo describen una conducta jurídicamente irregular, sin imponer expresamente la condición de ser determinante para el resultado de la votación.

no hayan afectado o no hayan trascendido de manera determinante al resultado de la votación o a los aspectos esenciales de ésta.

No omito mencionar que al analizar diversas sentencias del Tribunal Electoral a efecto de encontrar ejemplos que ilustren lo arriba afirmado, también encontré los siguientes dos aspectos importantes: por una parte, una tendencia a incorporar criterios “objetivos” para la interpretación del requisito de “determinancia” aplicable a las causales de nulidad de votación; y por otra parte, que en muchos casos el Tribunal consideró que la nulidad no podía ser declarada por estimar insuficientes las pruebas aportadas al juicio. E inclusive me parece que en la mayoría de los casos – sin que lo pueda asegurar así debido a lo difícil que sería hacer una contabilidad de esto—las solicitudes que formularon los partidos políticos, de anular votaciones por haber ocurrido irregularidades en éstas, fueron consideradas infundadas, no porque la irregularidad invocada no fuera apta para fundar una nulidad, sino porque aún estando dentro del catálogo de causales de nulidad, no cumplió con los parámetros de determinancia fijados por el Tribunal, o bien fue considerada como no acreditada en juicio por insuficiencia de pruebas.

A continuación presentaré una lista con las principales ideas que el Tribunal Electoral, en sus respectivas sentencias, argumentó para no declarar nulidades de votación. Y como se advertirá, tales consideraciones se orientan a afirmar o justificar que la impugnación del partido político actor:

- a) No fue suficientemente probada;
- b) No constituye una irregularidad incluida en una causal taxativa de nulidad, o
- c) Sí es una irregularidad incluida en una causal, pero se actualizó en circunstancias tales que no es determinante por no afectar los aspectos esenciales de la votación.

El análisis lo haré agrupando por causal, las diversas consideraciones.

Causal a), "instalar la casilla sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente".

PRUEBAS. El Tribunal Electoral federal ha sostenido que la no correspondencia de los datos asentados en el Acta de la Jornada Electoral, sobre el lugar de instalación de la casilla, con los datos del "encarte", esto es, con los datos publicados y aprobados por el Consejo Distrital correspondiente, sobre el lugar en que debía instalarse la casilla, lo único que prueban es el indebido o incompleto llenado de la citada acta, pero no necesariamente el cambio de lugar de instalación de la casilla, en los siguientes casos:

a) Cuando la no coincidencia de los referidos datos, se debe a que se asentaron de manera incompleta en las actas de la jornada electoral, y por lo tanto las diferencias radican únicamente en que, mientras el encarte contiene mayor número de datos asentados, en las actas no se incluyeron todos ellos.

b) Cuando el funcionario electoral encargado del levantamiento del acta de respectiva, invirtió o anotó en desorden los datos del lugar en donde la casilla se instaló.

c) Cuando el funcionario electoral que tenía a su cargo el levantamiento del acta respectiva, involuntariamente o por falsa creencia de que ya lo había hecho, omitió precisar el lugar de instalación de la casilla

En los casos anteriores, las diferencias en el llenado del Acta de la Jornada Electoral, pueden ser subsanadas con los datos sobre el lugar de instalación asentados en otros documentos elaborados también en la casilla, como por ejemplo las hojas de incidentes y/o las actas de escrutinio y cómputo, que son documentales con pleno valor probatorio. Y cuando también estos documentos tienen las mismas

deficiencias que el Acta de la Jornada Electoral, esto tampoco se ha considerado como prueba completa de que la casilla se instaló en lugar diverso, en los siguientes casos:

- Cuando las diversas actas y documentos de la casilla, fueron firmados de conformidad por los representantes de partidos ante la casilla y los funcionarios de casilla, sin que ninguno hubiere manifestado su oposición o conformidad al cambio de ubicación de casilla. Esto es, no hay mención expresa de que sí se cambió el domicilio de la casilla, y

- Cuando existan en los autos del juicio respectivo, otros elementos de prueba, como por ejemplo, una constancia municipal con carácter de documental pública, en donde se acredite que el lugar en donde se instaló la casilla es el mismo que el publicado en el encarte.

Al respecto las siguientes tesis relevantes nos dicen:

INSTALACIÓN DE CASILLA EN LUGAR DISTINTO. NO BASTA QUE LA DESCRIPCIÓN EN EL ACTA NO COINCIDA CON LA DEL ENCARTE, PARA ACTUALIZAR LA CAUSA DE NULIDAD. El concepto de lugar de ubicación de la casilla, ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional, con expresiones gramaticales distintas, que su concepto no se refiere rigurosa y necesariamente a un punto geográfico preciso, que sólo se pueda localizar mediante trabajos técnicos de ingeniería o cálculos matemáticos, o con los elementos de la nomenclatura de una población, sino que es suficiente la referencia a un área más o menos localizable y conocida en el ámbito social en que se encuentre, mediante la mención de los elementos que puedan ser útiles para tal objetivo, por lo que se pueden proporcionar diversos signos externos del lugar, que sean suficientes para evitar confusiones al electorado. Así, a guisa de ejemplo, puede identificarse, lo que usualmente acontece, con el señalamiento del nombre de una plaza, de un edificio, de un establecimiento comercial, de alguna institución pública o privada, como las bibliotecas, las escuelas, las comisarías, los mercados, etcétera; mismas que son del conocimiento común para los habitantes del lugar, y estas referencias llegan a cumplir con el fin más que los datos de nomenclatura que les corresponden, sucediendo con frecuencia que muchas personas conozcan plenamente el lugar pero ignoren el nombre de la calle, el de la colonia, y el número con que está marcado un inmueble. Los anteriores argumentos resultan lo suficientemente ilustrativos para arribar al convencimiento del hecho de que, si en el acta de la jornada electoral o en aquella destinada para asentar los datos obtenidos con motivo del escrutinio y cómputo realizados en las casillas, no se anota el lugar de su ubicación en los mismos términos publicados por la autoridad competente, esto de ninguna manera implica, por sí solo, que el centro de recepción de votos esté ubicado en un lugar distinto al autorizado, sobre todo que, conforme con las máximas de la experiencia y la sana crítica, a que se refiere el artículo 16, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, surge la convicción de que, ocasionalmente, los integrantes de las mesas directivas de casilla, al anotar en las actas respectivas el domicilio de instalación, omiten asentar todos los datos que se citan en el encarte como fueron publicados por el Consejo Electoral del Estado, sobre todo cuando son muchos, y

normalmente, el asiento relativo lo llenan sólo con los datos a los que se da mayor relevancia en la población, que se relacionan con el lugar físico de ubicación de la casilla, o con los que se identifica en el medio social. En esa medida, cuando concurren circunstancias como las anotadas, en donde el mismo sitio puede ser conocido de dos, tres o más formas, cuyas denominaciones, aunque aparentemente resultan distintas, se comprueba que se refieren a idéntico lugar, verbigracia "frente a la plaza municipal", "en la escuela Benito Juárez", "a un lado de la comisaría", etcétera, donde aparentemente la descripción de un lugar se hace de modo distinto, lógicamente pueden referirse al mismo sitio, lo que hace indiscutible que para estimar transgredido el anotado principio se requiere la existencia, en el juicio correspondiente, de elementos probatorios que tengan el alcance para acreditar, de manera plena, los hechos en que se sustenta la causal de nulidad de que se trata, tendientes a poner de manifiesto el cambio de ubicación, para poder acoger favorablemente la pretensión respectiva. En las condiciones anteriores, cuando de la comparación de los lugares de ubicación de las casillas establecidos en el encarte con los datos asentados en las actas de la jornada electoral, o en aquellas destinadas para asentar los resultados del escrutinio y cómputo, se advierte que existen coincidencias sustanciales, que al ser valoradas conforme a las máximas de la experiencia y las reglas de la lógica, produzcan la convicción en el juzgador de que existe una relación material de identidad, esto es suficiente para acreditar tal requisito, aunque se encuentren algunas discrepancias o diferencias de datos, y si después de esto el impugnante sostiene que, no obstante ello, se trata de lugares distintos, pesa sobre el mismo la carga de la prueba, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁷⁶

UNIVERSIDAD
UNIVERSIDAD DE GUAYMAS
UNIVERSIDAD DE GUAYMAS
UNIVERSIDAD DE GUAYMAS

INSTALACIÓN DE CASILLA. SU ASENTAMIENTO FORMAL EN EL ACTA, NO ES UN REQUISITO DE EXISTENCIA (Legislación del Estado de Jalisco). La obligación de hacer constar en el acta de jornada electoral la instalación de la casilla, contenida en el artículo 275 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, no constituye un requisito de existencia o validez de dicho acto jurídico. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que en el precepto en cita no se le atribuye el de requisito sine qua non del referido acto ni tampoco en algún otro precepto del ordenamiento citado, y en cambio, sí se dispone que los actos necesarios para estimar conformada la casilla correspondiente son: a) La asistencia de los funcionarios propietarios o de los que conforme a la ley se encuentran autorizados para recibir la votación, y b) La realización de los actos materiales de instalación de casilla, por parte de los funcionarios que conforman la mesa directiva de casilla, en presencia de los representantes de los partidos debidamente acreditados. En todo caso, el hacer constar en el acta de jornada electoral la instalación de la casilla, forma parte del sistema de formalidades previsto para el llenado de las actas de la jornada electoral, que tiene como propósito preconstituir, en documento público, la prueba de ciertos hechos, con la finalidad de establecer que en los comicios se respetaron los principios fundamentales que para una elección democrática exige la Constitución General de la República, por lo que las formalidades previstas en el llenado de estos documentos, generalmente son ad probationem y no ad solemnitatem. En consecuencia, el que no se haya llenado el acta de instalación de casilla, no lleva a concluir ineludiblemente que ésta no se instaló⁷⁷.

⁷⁶ Tesis de jurisprudencia J.14/2001. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Revista Justicia Electoral, número 5, año 2001, pags. 18-19

⁷⁷ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 027/2001. Pendiente de Publicar

NO SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD ANULATORIA. El Tribunal Electoral ha sostenido que no hay irregularidad cuando la casilla se instale en lugar distinto al aprobado por el Consejo Distrital, pero con causa justificada. Lo cual ocurre cuando los integrantes de la mesa directiva y los representantes de los partidos políticos, al pretender instalar la casilla en el lugar indicado en el encarte, encuentran que ello no es posible debido a alguna causa justificada, por lo que proceden a instalar la casilla dentro de la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, y todas estas circunstancias las dejan asentadas en la hoja de incidentes.

INSTALAR LA CASILLA EN LUGAR DISTINTO AL SEÑALADO POR LA JUNTA (ACTUALMENTE CONSEJO) DISTRITAL CORRESPONDIENTE. CUANDO EXISTE CAUSA JUSTIFICADA. Cuando del examen de las actas de la jornada electoral se observe que en ellas se asentaron expresiones tales como: "no hubo persona que abriera el lugar", "causas de fuerza mayor, (había abejas en la escuela)", etc. se estima que existe causa justificada para cambiar el lugar de instalación de las casillas, pues las anteriores expresiones implican claramente que el local se encontró cerrado y por tanto no se pudo realizar la instalación o que las condiciones del local no permitían el libre acceso de los electores, hechos que encuadran en los supuestos normativos previstos en los incisos b) y d), del artículo 215 del Código electoral.⁷⁸

También se ha considerado que no se actualiza la irregularidad cuando la casilla se instaló originalmente en el lugar aprobado por el Consejo Distrital constando tal hecho en el acta respectiva, pero durante la jornada electoral se cambió la ubicación de la casilla debido a que posteriormente hubo alguna causa justificada para el cambio de la misma por no garantizarse la realización de las operaciones electorales en forma normal (por ejemplo, el cambio de condiciones climáticas), acordando los integrantes de la mesa directiva y los representantes de los partidos políticos el cambio de ubicación de la casilla en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo.

SE ACTUALIZA IRREGULARIDAD, PERO ESTA NO ES DETERMINANTE. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha interpretado que esta causal lo que tutela es que los ciudadanos, los integrantes de la mesa directa de

⁷⁸ Tesis relevante. Sala Regional Durango. Segunda Epoca. Publicada en Tomo II de la Memoria 1994, del Tribunal Federal Electoral. Ob. Cit. pag. 743

casilla, y los representantes de partidos, tengan certeza respecto del lugar a donde deberán acudir el día de la jornada electoral a producir su votación.

Consecuente con lo anterior, el Tribunal ha considerado que incluso en los casos en que de manera injustificada se varíe el lugar de instalación de la casilla, pero esto no afecte la orientación de electores, funcionarios de casilla y representantes de partido, entonces la votación no debe ser anulada, ya que la irregularidad descrita en la ley como causal de nulidad, aunque sí se actualizó, sin embargo no fue determinante para el resultado de la votación, ni afectó el elemento esencial de certeza, pues no se produjo confusión o desorientación en el electorado, lo cual generalmente ocurre cuando se colocan signos externos que permiten ubicar la casilla aunque haya cambiado su lugar de instalación.

Causal 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”.

PRUEBAS. El Tribunal Electoral ha considerado que esta causal no queda suficientemente probada, en los siguientes casos

a) Cuando no exista en autos, la constancia de clausura de la casilla o el recibo de entrega del paquete electoral de los que pueda advertirse la hora en la que se clausuró la casilla o aquella hora en la que se recibió el paquete ante el Consejo Distrital respectivo, ya que la falta de tales documentos no es suficiente para acreditar que el paquete electoral se recibió fuera del plazo legal.

b) Cuando del análisis del apartado del acta de la jornada electoral referente al cierre de la votación, respecto del apartado del acta de clausura y remisión del paquete electoral, se desprenda que se asentó la misma hora en ambas actas, y que ello

obedeció a un error humano, ya que no pudo cerrarse la votación y clausurarse la casilla al mismo tiempo, cuando aún faltaba el escrutinio y cómputo de la misma.

NO SE ACTUALIZA IRREGULARIDAD ANULATORIA. El Tribunal Electoral ha considerado que el retraso en la entrega de los paquetes electorales no se actualiza, cuando éste se entregó "inmediatamente", entendiéndose por esto el que no haya habido interrupción en el transporte del paquete, desde la hora en que fue clausurada la casilla de que se trate y hasta el momento en que el paquete se entregó al Consejo Distrital. De tal manera que sólo haya transcurrido el tiempo necesario para el traslado, tomando en consideración en todos los casos, las características del lugar, los medios de transporte y las condiciones particulares que prevalezcan en el momento y en el lugar.

PAQUETES ELECTORALES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR ENTREGA INMEDIATA DE LOS. El Tribunal Federal Electoral considera que la expresión "inmediatamente" contenida en el artículo 238 párrafo 1 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe entenderse en el sentido de que, entre la clausura de la casilla y la entrega de los paquetes y expedientes, solamente transcurra el tiempo necesario para el traslado del lugar en que estuvo instalada la casilla al domicilio del Consejo Distrital, atendiendo a las características de la localidad, los medios de transporte y las condiciones particulares del momento y del lugar.⁷⁹

PAQUETES ELECTORALES. PLAZO INMEDIATO PARA SU ENTREGA (LEGISLACIÓN DE SONORA). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Electoral para el Estado de Sonora, los presidentes de las mesas directivas de casilla, bajo su responsabilidad, deben hacer llegar al Consejo Municipal los paquetes electorales y las actas a que se refiere el artículo 156 del propio Código, dentro de los plazos que el mismo prevé, contados a partir de la clausura de las casillas, señalando en su fracción I que, cuando se trate de casillas urbanas, tal obligación debe cumplirla inmediatamente, salvo los casos justificados que el propio precepto contempla. Al respecto, es importante aclarar que por "inmediatamente" debe entenderse el tiempo necesario para el traslado del paquete del lugar en que estuvo instalada la casilla al domicilio del Consejo Municipal, atendiendo a las características de la localidad, los medios de transporte y las condiciones particulares del momento y del lugar.⁸⁰

⁷⁹ Tesis de Jurisprudencia J. 02/97. Sala Superior

⁸⁰ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 039/97. Publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, 1997, p. 53

SE ACTUALIZA IRREGULARIDAD, PERO ESTA NO ES DETERMINANTE. El Tribunal Electoral ha considerado que cuando el paquete electoral se hayan entregado con posterioridad al vencimiento del plazo para hacerlo, sin causa que justifique la demora en la entrega de dicho paquete, pero se acredite que el paquete tuvo la vigilancia sin interrupción de los representantes de los partidos políticos, sin que el paquete tenga al momento de su recepción, muestras de alteración que pudiesen generar incertidumbre respecto de la autenticidad de los documentos contenidos en el mismo o sobre los resultados de las diversas actas; entonces, aunque se actualiza la irregular entrega extemporánea del paquete, tal irregularidad no afecta de manera determinante el valor tutelado por esta causal de nulidad, que es el valor de integridad del material electoral contenido en los paquetes.

ENTREGA EXTEMPORÁNEA DEL PAQUETE ELECTORAL. CUÁNDO CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA Y SIMILARES). La causa de nulidad de los sufragios recibidos en una casilla, relativa a la entrega extemporánea del paquete electoral, sin que para ello medie causa justificada, se actualiza únicamente, si tal irregularidad es determinante para el resultado de la votación. En efecto, la causa de nulidad prevista en el artículo 195, fracción VI, del Código Electoral para el Estado de Sonora se integra por tres elementos explícitos, a saber: a) la entrega del paquete electoral; b) el retardo en dicha entrega y, c) la ausencia de causa justificada para el retardo, así como con el elemento de carácter implícito consistente, en que la irregularidad generada por los referidos elementos sea determinante para el resultado de la votación. Si se actualizan esos elementos explícitos, se produce también la demostración del elemento implícito, mediante la presunción iuris tantum de que el vicio o irregularidad es determinante para el resultado de la votación; pero como tal presunción admite prueba en contrario, si queda demostrado que la irregularidad no fue determinante para el resultado de la votación, no se surtirá la hipótesis de nulidad de que se trata. Esto es así, porque los artículos 161 a 163 del Código Electoral para el Estado de Sonora establecen una serie de formalismos, dirigidos a salvaguardar la integridad del paquete electoral, en el lapso que transcurre entre la clausura de casilla y la recepción del paquete por el consejo electoral correspondiente, con el fin de garantizar que el cómputo de la elección se efectúe sobre la base real de los resultados obtenidos en cada casilla. Asimismo, la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 161 a 163, 194 y 195, fracción VI, del ordenamiento electoral citado conduce a estimar, que con la hipótesis de nulidad se sanciona la falta de certeza sobre la integridad del paquete electoral, con lo cual no queda garantizado que el cómputo de la elección se haga sobre los verdaderos resultados de la casilla correspondiente. Pero si en el expediente está evidenciado que el paquete electoral permaneció inviolado, a pesar del retardo injustificado en la entrega, o bien, se demuestra que los sufragios contenidos en el paquete coinciden con los registrados en las actas de escrutinio y cómputo de la casilla, es claro que en tales circunstancias, el valor protegido por los preceptos citados no fue vulnerado y, por tanto, aun cuando la irregularidad hubiera existido, ésta no fue determinante para el resultado de

la votación, lo que provoca que al no surtir el requisito implícito de referencia deba tenerse por no actualizada la causa de nulidad.⁸¹

Causal c). “Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo”.

PRUEBAS. Cuando los datos asentados en el Acta de Escrutinio y Cómputo, respecto del lugar en donde se hizo el escrutinio y cómputo, no corresponden con los datos de ubicación de la casilla, asentados en el Acta de la Jornada Electoral, sin embargo esto debido a una imprecisión o a un error u omisión de los funcionarios de casilla, pero sí se advierta algún grado de vinculación entre los referidos datos de ubicación, entonces no se tendrá por acreditado que el escrutinio y cómputo se realizó en lugar diverso, excepto cuando en alguna de las actas y documentos de la casilla, conste que alguno de los representantes de partidos ante la casilla o de los funcionarios de casilla, hubiere manifestado su oposición o conformidad al cambio de ubicación, de tal manera que haya referencia directa de que sí se cambió el domicilio de la casilla.

NO SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD ANULATORIA. Cuando el escrutinio y cómputo de la votación se realizó en un local diferente al lugar en donde se hizo la instalación de la casilla, pero este cambio de lugar y el traslado de los materiales electorales, se hizo con causa justificada debido a que las condiciones del local en donde se instaló la casilla, no garantizaban o dejaron de garantizar la realización del escrutinio y cómputo de los votos, de manera que los propios funcionarios de casilla y los representantes de partido político, votaron y documentaron en la respectiva hoja de incidentes tales circunstancias.

⁸¹ Tesis de Jurisprudencia. J.07/2000. Tercera Época. Sala Superior TEPJF, publicada en Justicia Electoral. Revista del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 4, 2000, pags. 10-11.

ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. CUANDO JUSTIFICA SU REALIZACIÓN EN LOCAL DIFERENTE, AL AUTORIZADO. La hoja de incidentes que se anexa al acta de escrutinio y cómputo, por estar signada por los funcionarios electores, es una documental pública y al administrarse con el acta de escrutinio y cómputo mencionada se da entre ellas una relación lógica que produce convicción para otorgarle valor probatorio pleno. Una vez asentado lo anterior, se debe de analizar el contenido de la hoja de incidentes, específicamente si la causa es porque se realizó el escrutinio y cómputo en local diferente al que originalmente se había instalado la casilla, para de ahí concluir si este cambio fue o no justificado, elemento que configura una causal de nulidad, puesto que para que proceda decretarla, es necesario, no solo demostrar el cambio, sino que es indispensable probar el segundo supuesto. Al respecto, cabe destacar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contiene disposición alguna que prevea las causas justificadas por las que los funcionarios de las mesas directivas de casilla puedan realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo para instalar la casilla, por lo que, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 2 in fine, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se procederá a integrar la norma conforme al método analógico considerando como principio aceptado para conformar los vacíos de la ley. De la revisión de las disposiciones de la normatividad electoral se puede encontrar una similitud entre esta situación y la prevista por el propio artículo 75, en el párrafo 1, inciso que dice: "a) instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente". Y en cuyo caso sí se encuentra prevista, la justificación para instalar la casilla en lugar distinto al originalmente señalado y que son cuando: " Se considera que existe causa justificada para la instalación de una casilla en lugar distinto al señalado, cuando: a) No exista el local indicado en las publicaciones respectivas; b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación; c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley; d) 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. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo, y e) El Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se le notifique al Presidente de la casilla. 2. Para los casos señalados en el párrafo anterior la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar que no reunió los requisitos". En este sentido se considera que existen situaciones análogas entre el supuesto normativo previsto en el artículo 75, párrafo 1, inciso a), y en el inciso c), del propio párrafo y artículo, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ya que entre ambos se presentan elementos comunes: se trata de operaciones que realiza el mismo órgano electoral, y las realiza en la misma etapa de proceso electoral, son tareas que deben realizarse en el local señalado por el Consejo Distrital y sólo cuando exista falta justificada podrá en su caso instalarse la casilla en lugar distinto al legalmente señalado, o podrá realizarse el escrutinio y cómputo en otro local. Al existir situaciones jurídicas análogas, se deben aplicar las causas de justificación que contiene el artículo 215, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, este artículo, en su párrafo 1, inciso d), permite el cambio cuando las condiciones del mismo no permitan la realización de las operaciones en forma normal.⁸²

⁸² Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 022/97. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, 1997, pp. 40-41

SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD, PERO ESTA NO ES DETERMINANTE. Cuando el escrutinio y cómputo de la votación se realice en un local diferente al lugar en donde se hizo la instalación de la casilla, y no se acredite causa alguna que hubiere justificado el cambio de domicilio y el consecuente traslado de los materiales electorales y de los funcionarios de casilla y representantes de partido político, de cualquier modo no se anulara la votación cuando no hay suficientes elementos para considerar que el cambio irregular de ubicación, vulneró de manera alguna el principio de certeza que en torno a las boletas y votos escrutados y computados, tutela esta causal de nulidad. Ya que esta causal, como lo indica la jurisprudencia 1/98, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna de las causales de nulidad previstas por la ley, pero siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades efectivamente vulneren el valor de certeza que la específica causal tutela.

Causal d). "Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección".

PRUEBAS. Cuando en el Acta de la Jornada Electoral, se asiente que la instalación de la casilla se realizó durante las horas habilitadas por la ley el día 2 de julio, y sin que en el expediente obre prueba alguna en que se acredite que la recepción de la votación se hubiere iniciado antes de la hora de instalación, entonces no se tendrá por acreditada la irregularidad, ya que el demandante es quien tiene obligación de probar, de acuerdo con el artículo 15 inciso 2.

Ahora bien, en relación con esta causal se presenta una dificultad particular, ya que en ningún lugar de las actas que deben llenarse en la casilla, se incluye un espacio para anotar el momento en que inicia "la recepción de la votación". Sólo existe, en el Acta de la Jornada Electoral, un espacio para anotar la hora en la que se instala la casilla, y también la hora en que se abrió la casilla para iniciar la votación, se puede anotar en la Hoja de Incidentes. Sin embargo, la hora de instalación o la hora de apertura de la casilla, no equivalen al momento en el que el primer elector se

presentó a votar y por lo tanto inició la recepción de la votación. Por lo tanto, el Tribunal ha considerado que si en las actas se asienta que la casilla se instaló o abrió antes de la hora legal para iniciar la votación (8:00 horas del día de la jornada electoral), esto —aunque genera un indicio— no necesariamente prueba que la votación se hubiere “recibido” antes de la referida hora legal, por lo que se requieren de otros elementos de prueba adicionales. Y en cambio, el Tribunal ha considerado que la hora de instalación asentada en las actas, sí es prueba suficiente para acreditar que la recepción de votos no pudo ser anterior a esa hora, ya que para poder recibir la votación, la casilla debe estar previamente instalada.

Instalar la casilla, antes de las 8:00 el día de la jornada electoral, no es una irregularidad incluida en las causales de nulidad de votación, pero sí lo es recibir la votación antes de la hora legal; sin embargo, en las actas no se asienta la hora en que se inicia la recepción de votos, y sólo hay lugar para asentar la hora en que se instaló la casilla. Por lo tanto, es difícil de probar el momento en que se inició la recepción de la votación.

NO SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD ANULATORIA. En algunos casos, se ha considerado que esta causal se actualiza sólo cuando la votación se hubiere recibido en un día distinto al de la jornada electoral, y no cuando la votación se hubiere recibido el mismo día aunque a diferente hora. Esto es, así como en algunos casos ha considerado el tribunal que “fecha” incluye no sólo el día sino también la hora, de tal manera que esta causal sanciona la irregularidad de recibir votos antes de las 8:00 horas, pero el día de la jornada electoral, también en otros casos ha considerado que esta causal sólo sanciona la recepción de votos en días diversos al de la jornada electoral.

INSTALACIÓN ANTICIPADA DE CASILLA, DEBE SER DETERMINANTE PARA PRODUCIR LA NULIDAD DE LA VOTACIÓN. *El hecho de que se instale una casilla antes de la hora que la ley lo autoriza, debe ser determinante para conducir a la nulidad de votación de la casilla, pues la finalidad de la disposición de que la instalación no sea antes de las ocho horas, consiste en que los representantes de los partidos políticos no se vean sorprendidos u obstaculizados en su labor de vigilancia de los actos que se susciten en la casilla, para verificar su apego a la ley, toda vez que éstos están en conocimiento que las actividades empiezan a las ocho horas, ya que la verificación de los representantes*

consiste en constatar que se armaron las urnas, que éstas estaban vacías y que se colocaron a la vista de todos, de modo que, en caso de instalación anticipada, puede existir la posibilidad de que no se les respete tal derecho y se cometan irregularidades que no puedan impedir, con trascendencia a la legalidad de la recepción de la votación, y poner en duda los principios que la rigen, en especial el de certeza; sin embargo, ese peligro pasa de una situación que queda en mera potencialidad, cuando la casilla se instala momentos antes de las ocho horas, pero ante la presencia de los representantes de los partidos políticos contendientes en la elección, porque entonces, éstos no se ven privados de la oportunidad de vigilar y verificar que se cumplan los requisitos materiales y procedimentales de la instalación, como los ya mencionados. Por tanto, cuando se dan las circunstancias de ese modo, la irregularidad consistente en abrirse la casilla momentos antes de la hora señalada para su instalación, no actualiza una causa de nulidad, por no resultar determinante para el resultado de la votación.⁸³

Causal e). "Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".

PRUEBAS. El Tribunal Electoral ha considerado que cuando en el acta de la jornada electoral uno de los funcionarios no hubiese firmado en algún apartado de la misma, no es suficiente para considerar o siquiera presumir que dicho funcionario dejó de actuar en la casilla, ya que debido al número de rubros que tienen que ser requisitados por los funcionarios de casilla y el número de personas que en ello participan, es evidente que la falta de firma puede derivarse de una omisión involuntaria, por lo que debe considerarse que la sola carencia de la firma no prueba de manera suficiente el que haya ocurrido la irregularidad descrita en esta causal.

ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. FALTA DE FIRMA DE ALGÚN FUNCIONARIO DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA EN EL, NO ES SUFICIENTE PARA PRESUMIR SU AUSENCIA (Legislación del Estado de Durango y similares). El hecho conocido de que en el acta de escrutinio y cómputo no esté asentada la firma de algún funcionario de la casilla es insuficiente, por sí solo, para demostrar presuncionalmente, que dicho funcionario no estuvo presente durante la jornada electoral y que, por tanto, la votación fue recibida por personas u organismos distintos a los facultados por la ley para tal fin. Se afirma lo anterior al tener en cuenta que, para elaborar una presunción humana es necesario que se parta de un hecho conocido y que de él se derive como consecuencia única, fácil, ordinaria, sencilla y natural, el pretendido hecho desconocido. En esta virtud, si bien en términos del artículo 232 del Código Estatal Electoral de Durango, los funcionarios y representantes que actúan en la casilla deben firmar las actas que se levanten en dicha casilla, el hecho de que el acta de escrutinio y cómputo no esté firmada por algún funcionario, no lleva a concluir necesariamente que fue porque dicho funcionario no estuvo presente durante la jornada

⁸³ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 026/2001. Pendiente de Publicar

electoral, ya que de acuerdo con las reglas de la lógica y de la experiencia, existen un sinnúmero de causas, por las que el acta mencionada pudo no ser firmada, por ejemplo, un simple olvido, la negativa a firmarla o la falsa creencia de que la firma ya había sido asentada, ante la multitud de papeles que deben firmarse, etcétera. Entonces, la falta de firma de un acta no tiene como causa única y ordinaria, la de que el funcionario haya estado ausente. En ocasiones, contribuye a evitar la elaboración de la pretendida presunción, la circunstancia de que existan otras actas electorales inherentes a la propia casilla en las que sí consta la firma del funcionario que omitió signar el acta de escrutinio y cómputo en cuestión.⁸⁴

ACTA DE JORNADA ELECTORAL. LA OMISIÓN DE FIRMA DE UNO DE LOS FUNCIONARIOS DE CASILLA EN ALGUNO DE SUS APARTADOS NO DA LUGAR A LA NULIDAD DE LA VOTACIÓN. Si en el acta de la jornada electoral, en el apartado de cierre de votación y en la parte correspondiente a los nombres y firmas de los integrantes de la mesa directiva de casilla, únicamente se observa el nombre y firma del presidente y escrutadores y no del secretario, esa sola omisión no quiere decir que no estuvo presente este último, toda vez que el acta de la jornada electoral de casilla contiene el apartado de instalación de casilla, el de cierre de votación y el de escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, lo que revela que tal documento es un todo que incluye subdivisiones de las diferentes etapas de la jornada electoral, de lo que se puede concluir válidamente que la ausencia de firma en la parte relativa del acta se debió a una simple omisión de dicho funcionario integrante de la casilla, pero que por sí sola no puede dar lugar a la nulidad de la votación recibida en esa casilla, máxime si en todos los demás apartados de la propia acta y en otras constancias levantadas en casilla, aparece el nombre y firma de dicho funcionario.⁸⁵

NO SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD ANULATORIA. El Tribunal Electoral ha considerado que no se actualiza la irregularidad incluida en esta causal, en los siguientes casos:

a) Cuando la casilla se hubiere integrado e instalado con todos sus funcionarios, excepto uno de los dos escrutadores, porque tal hecho no es suficiente para considerar actualizados los extremos de la causal de nulidad que se invoque, pues atendiendo a las funciones que desempeñan los escrutadores según lo dispuesto por el artículo 124 del Código electoral, a tales funcionarios no les corresponde recibir la votación en la casilla, y la ausencia de uno de ellos no es suficiente para

⁸⁴ Tesis de jurisprudencia J.01/2001. Tercera Época. Sala Superior, publicada en Justicia Electoral, Revisa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número

⁸⁵ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 021/98

que se considere que se afecta el principio de certeza que rige en la materia electoral.

FUNCIONARIOS DE CASILLA. LA FALTA DEL PRESIDENTE, DE UNO O DOS ESCRUTADORES, PROVOCA SITUACIONES DISTINTAS RESPECTO A LA VALIDEZ DE LA VOTACIÓN. La ausencia del presidente de casilla, de uno de los escrutadores o de ambos, genera situaciones distintas respecto a la validez de la votación. En efecto, el que la ley prevea la conformación de las mesas directivas de una casilla con cuatro personas, es por considerar seguramente que éstas son las necesarias para realizar normalmente las labores que se requieren en el desarrollo de la jornada electoral en una casilla, sin necesidad de aplicar esfuerzo especial o extraordinario. Para su adecuado funcionamiento se acogieron al principio de la división de trabajo y de jerarquización de funcionarios, al primero para evitar la concurrencia de dos o más personas en una labor concreta, y optimizar el rendimiento de todos, y la jerarquización para evitar la confrontación entre los mismos funcionarios; pero a la vez se estableció el principio de plena colaboración entre los integrantes, en el sentido de que los escrutadores auxiliaran a los demás funcionarios, y que el secretario auxiliara al presidente; todo esto, además del mutuo control que ejercen unos frente a los demás. Empero, puede sostenerse razonablemente que el legislador no estableció el número de funcionarios citados con base en la máxima posibilidad de desempeño de todos y cada uno de los directivos, sino que dejó un margen para adaptarse a las modalidades y circunstancias de cada caso, de modo que de ser necesario pudieran realizar una actividad un poco mayor. Sobre esta base, la Sala Superior ha considerado que la falta de uno de los escrutadores no perjudica trascendentalmente la recepción de la votación de la casilla, sino que sólo origina que los demás se vean requeridos a hacer un esfuerzo mayor para cubrir lo que correspondía al ciudadano faltante, manteniendo las ventajas de la división del trabajo y elevando la mutua colaboración, sin perjuicio de la labor de control. Pero también ha considerado que tal criterio ya no es sostenible cuando faltan los dos escrutadores, porque esto llevaría a multiplicar excesivamente las funciones de los dos funcionarios que quedan, lo que ocasionaría mermas en la eficiencia de su desempeño, y se reduciría la eficacia de la vigilancia entre los funcionarios. Estos criterios no son aplicables al caso en que falte el presidente, pues no tiene la misma repercusión que la de un escrutador, dadas las funciones especiales que tiene, pero tampoco resulta comparable con la falta de dos escrutadores, por lo que se le debe dar un tratamiento diferente.⁸⁶

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PRESIDENTE DE CASILLA. SU AUSENCIA DURANTE LA JORNADA ELECTORAL ES UNA IRREGULARIDAD GRAVE, PERO NO NECESARIAMENTE PRODUCE LA INVALIDEZ DE LA VOTACIÓN RECIBIDA. La recepción de la votación en una casilla cuya mesa directiva se integra materialmente sólo por el secretario y los dos escrutadores, sin que se haya procedido a la sustitución del presidente en ningún momento de la jornada electoral, constituye una irregularidad grave, en razón de que la falta de realización de las funciones a él encomendadas, genera un peligro serio de que la actuación en ese centro de votación se desvíe de los cauces de la legalidad, la constitucionalidad, la certeza, la independencia y la objetividad, así como de que no se proporcionen a los ciudadanos de la sección electoral las garantías suficientes, adecuadas y oportunas que sean necesarias para la emisión de su voto en completa libertad, de modo directo y en secreto; esto en razón de que las atribuciones confiadas a dicho funcionario son de primordial importancia para la validez de la votación recibida en la casilla, por estar precisamente dirigidas a la ejecución fiel y puntual de todos los actos que correspondan a cada fase de la jornada

⁸⁶ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 023/2001. Pendiente de Publicar

electoral, desde la recepción previa y la custodia de la documentación electoral, a la instalación de la casilla, a la recepción del sufragio, al escrutinio y cómputo de la votación, a la entrega del paquete a la autoridad electoral prevista en la ley, y a la publicitación inmediata de los resultados, en todas las cuales el presidente de la mesa directiva desempeña una labor decisoria y ejecutiva fundamental, así como una posición de garante, en salvaguarda del respeto pleno y total de los principios comiciales fundamentales mencionados, como base tuitiva de una elección democrática y auténtica, que reconozca como sustento seguro y comprobado el ejercicio del derecho ciudadano al sufragio, emitido en las condiciones previstas por la Carta Magna; de modo que, cuando no se desempeñan esas funciones por el funcionario al que le corresponden, por su inasistencia al centro de votación el día de la jornada electoral, ni este ciudadano es sustituido por alguna de las formas que determina la ley, se provoca un claro estado de incertidumbre sobre la forma en que se desarrollaron las cosas en la casilla. Sin embargo, la incertidumbre resultante de la ausencia del presidente, por sí sola, necesariamente es insuficiente para invalidar la votación recibida, porque razonable y físicamente resulta factible y plausible que, mediante una actividad coordinada y armónica, los tres restantes miembros de dicho órgano electoral hayan podido suplir las funciones del ausente, con eficiencia y eficacia, y que no se hayan presentado imponderables, que sólo con la presencia del presidente pudieran encontrar solución. Por tanto, resulta indispensable que el juzgador adminicule los efectos naturales de dicha ausencia comprobada, con las demás circunstancias ocurridas durante la jornada electoral en la mesa de votación, que de algún modo y en cualquier grado tiendan a patentizar la comisión de irregularidades distintas, y enfrentar aspectos con los elementos de los que se pueda inferir que los acontecimientos se sucedieron con la normalidad advertida en la generalidad de las casillas de la circunscripción, a las que sí asistió el presidente, y una vez establecido cuál grupo tiene mayor fuerza probatoria, mediante la aplicación de las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, en términos del artículo 16, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o de la ley aplicable, se debe proceder, en consecuencia, a declarar la validez o la nulidad de lo actuado en la mesa de votación⁸⁷.

- b) Cuando las personas que hubieren actuado el día de la jornada electoral, como presidente, secretario y escrutadores, cuyos nombres aparezcan en el acta de la jornada electoral y/o en el Acta de Escrutinio y Cómputo, no coinciden plenamente con los que el Consejo Distrital designó y publicó en el respectivo "encarte", como los funcionarios propietarios para tales cargos. Sin embargo, no se actualizará la irregularidad, siempre y cuando los ciudadanos que actuaron como funcionarios de casilla hayan sido de los incluidos en el encarte como propietarios o suplentes de la respectiva casilla.

SUSTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS PROPIETARIOS DE CASILLA POR LOS SUPLENTE GENERALES PREVIAMENTE DESIGNADOS POR LA COMISIÓN MUNICIPAL. CUÁNDO NO CONSTITUYE CAUSAL DE NULIDAD (Legislación del Estado de Veracruz-Llave y similares). En el artículo 194 del código de elecciones del Estado de Veracruz-Llave se establece el procedimiento para integrar la mesa directiva de casilla que,

⁸⁷ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 036/2001. Pendiente de Publicar.

por ausencia de alguno de los funcionarios propietarios, el día de la jornada electoral, no pueda instalarse en los términos del numeral 193 del ordenamiento invocado. Es decir, si falta algún funcionario propietario y no se realiza el recorrido de funcionarios en los términos del artículo primeramente invocado y su lugar es ocupado por un suplente general previamente designado por la comisión municipal, independientemente que lo anterior constituye una falta, ésta no es de tal gravedad para ameritar la nulidad de la votación recibida, como lo prevé el artículo 310, fracción V, del citado código, máxime cuando consta que la casilla se instaló con ciudadanos insaculados y capacitados⁸⁸.

c) Cuando la ausencia de un funcionario propietario, no haya podido ser suplida por uno de los suplentes generales, y entonces haya entrado en su lugar un ciudadano, siempre y cuando sea de la misma sección, ya que este procedimiento de sustitución también está previsto en la ley.

SUSTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS EN CASILLAS. DEBE HACERSE CON PERSONAS INSCRITAS EN LA LISTA NOMINAL. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 213, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando la mesa directiva de una casilla no se complete con los funcionarios designados que asistan y los suplentes que se presenten, el presidente habilitará para los puestos vacantes a electores que se encuentren en la casilla, que desde luego deben ser de los inscritos en la lista nominal correspondiente y no estar impedidos legalmente para ocupar el cargo, ya que con esto se garantiza la acreditación de la generalidad de los requisitos que exige el artículo 120 del ordenamiento mencionado, especialmente los precisados en los incisos a), b), c) y d); de manera que no es admisible la designación de personas distintas, que por cualquier circunstancia se encontraran en ese sitio.⁸⁹*

RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN POR PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS A LOS LEGALMENTE FACULTADOS. LA INTEGRACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA CON UNA PERSONA NO DESIGNADA NI PERTENECIENTE A LA SECCIÓN ELECTORAL, ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN (Legislación del Estado de Baja California Sur y similares). *El artículo 116 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, señala que las mesas directivas de casilla se integran con residentes de la sección electoral respectiva, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan modo honesto de vivir, y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. Por su parte, el artículo 210 del mismo ordenamiento prescribe la forma en que deben proceder los ciudadanos insaculados y nombrados para los cargos de presidente, secretario y escrutadores propietarios de la casilla electoral para instalarla, previéndose, al efecto, en el numeral 215, los mecanismos o procedimientos a seguir en caso de que no pueda instalarse la mesa directiva con la normalidad apuntada, entre cuyos supuestos eventualmente puede y debe recurrirse a ocupar los cargos faltantes mediante la designación, por parte de algún funcionario propietario o suplente, la propia autoridad electoral o incluso los representantes de los partidos políticos de común acuerdo, según fuere el caso, de entre los electores que se encontraren en la casilla, esto*

⁸⁸ Tesis de jurisprudencia J.14/2002. Tercera Época. Sala Superior.

⁸⁹ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 019/97, publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, p. 67

es, pertenecientes a dicha sección electoral. Ahora bien, el simple hecho de que haya formado parte en la integración de la mesa directiva de casilla, cualesquiera que hubiese sido el cargo ocupado, una persona que no fue designada por el organismo electoral competente ni aparezca en el listado nominal de electores correspondiente a la sección electoral respectiva, al no tratarse de una irregularidad meramente circunstancial, sino una franca transgresión al deseo manifestado del legislador ordinario de que los órganos receptores de la votación se integren, en todo caso, con electores de la sección que corresponda, pone en entredicho el apego irrestricto a los principios de certeza y legalidad del sufragio; por lo que, consecuentemente, en tal supuesto, debe anularse la votación recibida en dicha casilla⁹⁰.

PERSONAS AUTORIZADAS PARA INTEGRAR EMERGENTEMENTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA. DEBEN ESTAR EN LA LISTA NOMINAL DE LA SECCIÓN Y NO SÓLO VIVIR EN ELLA. El artículo 213 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como disposiciones similares de legislaciones estatales, facultan al presidente o funcionario de casilla previamente designado de mayor categoría, que se encuentre en el lugar fijado para la instalación de la casilla, para integrar la mesa directiva, en última instancia con ciudadanos que no hayan sido designados con antelación. Sin embargo, no le confiere plena libertad y arbitrio para escoger a cualquier persona para dichos cargos, sino acota esa facultad a que la designación se haga necesariamente "de entre los electores que se encuentren en la casilla", con cuya expresión se encuentra establecido realmente el imperativo de que el nombramiento recaiga en personas a las que les corresponda votar en esa sección, y esto encuentra explicación plenamente satisfactoria, porque con esta exigencia el legislador garantiza que, aun en esas circunstancias extraordinarias de inasistencia de los funcionarios designados originalmente, se ofrezca garantía de que las designaciones emergentes recaigan en personas que satisfagan por lo menos algunos de los requisitos previstos por el artículo 120 del ordenamiento electoral invocado, para ser integrante de la mesa directiva de casilla, como son el de ser residente en la sección electoral que comprenda a la casilla; estar inscrito en el Registro Federal de Electores; contar con credencial para votar, y estar en ejercicio de sus derechos políticos; toda vez que así se facilita a quien hace la designación la comprobación, con valor pleno, de los citados requisitos, porque si un ciudadano se encuentra en la lista nominal de la sección, esto es suficiente para tener por probados los demás requisitos mencionados, sin necesidad de realizar diligencia alguna, que ni siquiera sería posible ante el apremio de las circunstancias. De modo que, cuando algún presidente, secretario o suplente designado originalmente ejerce la facultad en comento, pero designa a un ciudadano que no se encuentre inscrito en la lista nominal de la sección, al no reunir éste las cualidades presentadas por la ley para recibir la votación aun en esa situación de urgencia, cae en la calidad de persona no autorizada legalmente para ejercer esa función⁹¹.

⁹⁰ Tesis de jurisprudencia J.13/2002. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

⁹¹ Tesis de jurisprudencia J.16/2000. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 4 pags. 25-26

d) Cuando se sustituya a algún funcionario de casilla antes de las 8:15 horas, y siempre y cuando el funcionario sustituido no llegue a presentarse a las 8:15 o antes. En este caso, se ha estimado que tal irregularidad no vulnera los principios rectores de la materia electoral, pues el hecho de que el presidente de la casilla se haya adelantado a los tiempos previstos por la ley, no es suficiente circunstancia para producir la causa de nulidad aquí en estudio, ya que sólo se trata de una irregularidad que no afecta la certeza en la recepción de la votación.

PRESIDENTE DE CASILLA. MIENTRAS NO HAYA SIDO SUSTITUIDO DEBE ASUMIR SU CARGO Y FUNCIONES, AUNQUE SE PRESENTE TARDÍAMENTE (Legislación del Estado de Zacatecas). La interpretación funcional de los artículos 193 y 196 del Código Electoral del Estado de Zacatecas, conduce a determinar que, cuando el presidente de una casilla, designado originalmente por la autoridad electoral, se presente después de la hora en que le correspondía integrar legalmente la mesa directiva y hacer las sustituciones correspondientes, pero todavía no se hubiere procedido a la instalación por la autoridad electoral o por los representantes de los partidos políticos, en las soluciones alternas previstas en el ordenamiento correspondiente, dicho presidente debe asumir su cargo y ejercer plenamente las atribuciones que le conciernen, en virtud de que subsisten los efectos de su designación mientras no sea substituido legalmente. Este criterio encuentra explicación en el hecho de que la ley prevé un orden sucesivo de soluciones para la integración de las mesas directivas de las casillas, en el que el supuesto previsto en primer término es preferente y excluyente respecto a los otros; el segundo guarda igual situación sobre los que le siguen, y así cada uno a los posteriores, lo cual revela que el legislador enlistó los supuestos de mayor a menor idoneidad, para el cumplimiento adecuado de los fines perseguidos con la integración y actuación de las mencionadas mesas directivas y para garantizar el respeto a los principios rectores de la materia electoral, ofreciendo una solución determinada sólo ante la imposibilidad de la actualización de las que le anteceden; de modo que, si antes de que se integre la mesa directiva de una casilla, a través de un supuesto determinado, se actualiza uno que le precede en el orden, aunque ya haya transcurrido el lapso previsto por la ley, debe respetarse al preferente, para cumplir mejor con los fines de la ley⁹².

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Causal f). “Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección”.

PRUEBAS Y NO ACTUALIZACIÓN DE LA IRREGULARIDAD ANULATORIA. Esta causal sanciona los errores en el cómputo, que son los que ocurren cuando no hay consistencia entre “votos encontrados en la urna”, “votación emitida”, “ciudadanos que votaron” y “boletas recibidas menos sobrantes”. Ahora bien, el Tribunal ha

⁹² Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 035/2001. Pendiente de Publicar.

considerado que en ocasiones los datos asentados en el Acta de la Jornada Electoral y el Acta de Escrutinio y Cómputo, respecto de los votos computados, no necesariamente prueban cuántos votos o boletas efectivamente fueron computados, pues en ocasiones lo único que reflejan son deficiencias u omisiones en el llenado de las actas; y consecuentemente no logra probarse el error en el cómputo, sino en todo caso el error u omisiones en el llenado de las actas, lo cual constituye una irregularidad diversa, que sin embargo ha sido considerada como anulatoria cuando tales errores u omisiones en el llenado de las actas impiden tener certeza sobre los resultados de los comicios.

Así por ejemplo, cuando en el acta de escrutinio y cómputo, el espacio correspondiente a “votos encontrados en la urna” se consigna una cantidad que resulte inconsistente con las cifras de la “votación emitida” y de “ciudadanos que votaron”, se ha considerado que tal inconsistencia no necesariamente revela que haya habido más o menos votos de los debidos en la urna, o que estos votos hubieren sido erróneamente contabilizados en la casilla, sino que más bien lo que acredita es un error en el llenado del acta; error que puede subsanarse a partir de las demás cifras asentadas en las actas de escrutinio y cómputo, y de la jornada electoral.

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. Al advertir el órgano jurisdiccional en las actas de escrutinio y cómputo la existencia de datos en blanco, ilegibles o discordancia entre apartados que deberían consignar las mismas cantidades, en aras de privilegiar la recepción de la votación emitida y la conservación de los actos de las autoridades electorales válidamente celebrados, se imponen las siguientes soluciones: a) En principio, cabe revisar el contenido de las demás actas y documentación que obra en el expediente, a fin de obtener o subsanar el dato faltante o ilegible, o bien, si del análisis que se realice de los datos obtenidos se deduce que no existe error o que él no es determinante para el resultado de la votación, en razón de que determinados rubros, como son “TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL”, “TOTAL DE BOLETAS EXTRAÍDAS DE LA URNA” y “VOTACIÓN EMITIDA Y DEPOSITADA EN LA URNA”, están estrechamente vinculados, debiendo existir congruencia y racionalidad entre ellos, porque en condiciones normales el número de electores que acuden a sufragar en determinada casilla debe ser la misma cantidad de votos que aparezcan en ella; por tanto, las variables mencionadas deben tener un valor idéntico o equivalente. Por ejemplo: si el apartado “TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL” aparece en blanco o es ilegible, él

puede ser subsanado con el total de boletas extraídas de la urna o votación total emitida (ésta concebida como la suma de la votación obtenida por los partidos políticos y de los votos nulos, incluidos, en su caso, los votos de los candidatos no registrados), entre otros, y si de su comparación no se aprecian errores o éstos no son determinantes, debe conservarse la validez de la votación recibida; b) Sin embargo, en determinados casos lo precisado en el inciso anterior en sí mismo no es criterio suficiente para concluir que no existe error en los correspondientes escrutinios y cómputos, en razón de que, a fin de determinar que no hubo irregularidades en los votos depositados en las urnas, resulta necesario relacionar los rubros de "TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL", "TOTAL DE BOLETAS EXTRAÍDAS DE LA URNA", "VOTACIÓN EMITIDA Y DEPOSITADA EN LA URNA", según corresponda, con el de "NÚMERO DE BOLETAS SOBRANTES", para confrontar su resultado final con el número de boletas entregadas y, consecuentemente, concluir si se acredita que el error sea determinante para el resultado de la votación. Ello es así, porque la simple omisión del llenado de un apartado del acta del escrutinio y cómputo, no obstante de que constituye un indicio, no es prueba suficiente para acreditar fehacientemente los extremos del supuesto contenido en el artículo 75, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; c) Por las razones señaladas en el inciso a), en el acta de escrutinio y cómputo los rubros de total de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal, total de boletas extraídas de la urna y votación emitida y depositada en la urna, deben consignar valores idénticos o equivalentes, por lo que, al plasmarse en uno de ellos una cantidad de cero o inmensamente inferior a los valores consignados u obtenidos en los otros dos apartados, sin que medie ninguna explicación racional, el dato no congruente debe estimarse que no deriva propiamente de un error en el cómputo de los votos, sino como un error involuntario e independiente de aquél, que no afecta la validez de la votación recibida, teniendo como consecuencia la simple rectificación del dato. Máxime cuando se aprecia una identidad entre las demás variables, o bien, la diferencia entre ellas no es determinante para actualizar los extremos de la causal prevista en el artículo mencionado. Inclusive, el criterio anterior se puede reforzar llevando a cabo la diligencia para mejor proveer, en los términos del inciso siguiente; d) Cuando de las constancias que obren en autos no sea posible conocer los valores de los datos faltantes o controvertidos, es conveniente acudir, mediante diligencia para mejor proveer y siempre que los plazos electorales lo permitan, a las fuentes originales de donde se obtuvieron las cifras correspondientes, con la finalidad de que la impartición de justicia electoral tome en cuenta los mayores elementos para conocer la verdad material, ya que, como órgano jurisdiccional garante de los principios de constitucionalidad y legalidad, ante el cuestionamiento de irregularidades derivadas de la omisión de asentamiento de un dato o de la discrepancia entre los valores de diversos apartados, debe determinarse indubitablemente si existen o no las irregularidades invocadas. Por ejemplo: si la controversia es respecto al rubro "TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON CONFORME A LA LISTA NOMINAL" debe requerirse las listas nominales de electores correspondientes utilizadas el día de la jornada electoral, en que conste el número de electores que sufragaron, o bien, si el dato alude a los votos extraídos de la urna, puede ordenarse el recuento de la votación en las casillas conducentes, entre otros supuestos⁹³.

SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD PERO ESTA NO ES DETERMINANTE.

Quando las diversas cifras inconsistentes de las actas, no puedan subsanarse entre sí, entonces el Tribunal ha considerado que sí se actualiza el error en el cómputo de

⁹³ Tesis de jurisprudencia J.8/97. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, pags. 22-24

los votos (o más bien, el error u omisión en el llenado de las actas), el cual, sin embargo, no será determinante cuando la diferencia, inconsistencia o error mayor, entre las diversas cifras de “votos encontrados en la urna”, “votación emitida”, “ciudadanos que votaron” y “boletas recibidas menos sobrantes”, sea menor que la diferencia de votos que hay entre los partidos o coaliciones que obtuvieron el primero y segundo lugar de la votación en la casilla.

ERROR GRAVE EN EL CÓMPUTO DE VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN (Legislación del Estado de Zacatecas y similares). No es suficiente la existencia de algún error en el cómputo de los votos, para anular la votación recibida en la casilla impugnada, sino que es indispensable que aquél sea grave, al grado de que sea determinante en el resultado que se obtenga, debiéndose comprobar, por tanto, que la irregularidad revele una diferencia numérica igual o mayor en los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primero y segundo lugares en la votación respectiva⁹⁴.

Causal 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”.

PRUEBAS. Acreditar que personas hayan votado sin credencial para votar o sin aparecer en los listados nominales de electores, es fácil cuando el permiso para que estas personas votaran, lo hubieren dado los funcionarios de casilla de buena fe, pero es difícil cuando el referido permiso se dio de mala fe, con el ánimo de cometer fraude en la elección.

En efecto, los ciudadanos integrantes de la mesa directiva de casilla, conocen personalmente a los ciudadanos que acuden a votar en la casilla pues son sus vecinos e incluso sus familiares, y por esta razón con frecuencia ocurre que los referidos funcionarios de buena fe autorizan a votar a un ciudadano que se presentó

⁹⁴Tesis de jurisprudencia J.10/2001. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. número 5 , pags.14-15

sin credencial alegando que la perdió recientemente, ya que los funcionarios de la mesa directiva de casilla saben e incluso en ocasiones les consta directamente que ese ciudadano efectivamente sí tenía credencial de elector. En estos casos, a tales ciudadanos que votaron sin credencial se les anota en la hoja de incidentes, de tal manera que bien se puede probar cuántos eran.

En otros casos, cuando no se anotan en la hoja de incidentes los nombres de los ciudadanos que votaron sin derecho, entonces resulta muy difícil de probar esta causal, aunque afortunadamente, por otra parte, la irregularidad de permitir votar a gente sin derecho se refleja en que el número de votos emitidos no corresponde con el número de ciudadanos que al final son contabilizados por tener la palabra “voto” en el listado nominal, y como estas cifras se reflejan en el Acta de Escrutinio y Cómputo, entonces, bien puede actualizarse la causal f) “error en la computación de los votos”

SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD PERO ESTA NO ES DETERMINANTE. Cuando personas sin credencial o sin aparecer en las listas nominales hayan votado en la casilla, se actualiza la irregularidad, pero esta no será determinante si el número de ciudadanos que votaron sin credencial de elector, es menor que la diferencia de votos que hay entre los partidos o coaliciones que obtuvieron el primero y segundo lugar de la votación en la casilla.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
Causal h). “Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada”.

NO ACTUALIZACIÓN DE LA IRREGULARIDAD ANULATORIA. Impedir el acceso al los representantes o expulsarlos de la casilla, no se constituye en irregularidad cuando se realizan con justificación. Por ejemplo, debido a que pretendieron ingresar a la casilla en mal estado y con ello, alterar en forma grave el orden, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 219, párrafo 5 del COFIPE, por lo que el presidente de la casilla justificadamente les impide el acceso a la misma de acuerdo

con sus atribuciones de retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave al orden.

SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD PERO ESTA NO ES DETERMINANTE. El Tribunal Electoral consideró que a pesar de actualizarse la irregularidad, esta no era determinante en el siguiente caso: Cuando en la hoja de incidentes efectivamente aparece que el presidente de la casilla expulsó a uno de los representantes de un partido, sin embargo, tal expulsión fue temporal debido a que el Consejo Distrital intervino solicitando el reingreso del representante del partido a la casilla, y por otra parte, el segundo de los representantes del partido político actor, ejerció las funciones de vigilancia y observación en forma continua y sin limitaciones, quedando a salvo el derecho del partido político de observación en forma continua y sin limitaciones, además de no verse vulnerado el principio de certeza en cuanto a los resultados reportados por la casilla.

Causal 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”.

PRUEBAS. La irregularidad no se estima suficientemente probada cuando solamente el partido actor manifieste en su demanda que se ejerció presión sobre el electorado ya que en las cercanías de la casilla había propaganda alusiva a algún partido político, pero no especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar exacto en que ocurrieron los actos de presión de que se queja, y tampoco acredite su dicho con medios probatorios adecuados, como por ejemplo: las actas de la jornada electoral, las hojas de incidentes, los escritos de protesta relativos a la casilla, o alguna documental levantada por fedatario el día de la jornada electoral.

NO ACTUALIZACION DE LA IRREGULARIDAD ANULATORIA. La irregularidad anulatoria no se actualiza cuando algunas personas realizan conductas que aunque indebidas o prohibidas, sin embargo no son suficientes ni eficientes para influir en el

sentido del voto de los electores o en el desarrollo de las funciones a cargo. Esto es, se trata de conductas irregulares que no pueden llegar a ser calificadas como presión o violencia, por ejemplo, un representante de partido político ante casilla vestía una camiseta con el logotipo de su partido impreso, pero sin realizar adicionalmente ninguna conducta intimidatoria o indebida, no obstante que, según lo establece el artículo 198, inciso 3, del COFIPE, los representantes deben portar un distintivo de 2.5 por 2.5 centímetros.

VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O LOS ELECTORES COMO CAUSAL DE NULIDAD. CONCEPTO DE (LEGISLACIÓN DE GUERRERO Y LAS QUE CONTENGAN DISPOSICIONES SIMILARES). El artículo 79, fracción IX de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, establece que la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite que se ejerció violencia física o presión contra los miembros de la mesa directiva de casilla o de los electores, siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación, debiéndose entender por violencia física, la materialización de aquellos actos que afectan la integridad física de las personas y por presión, el ejercicio de apremio o coacción moral sobre los votantes, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto, siendo la finalidad en ambos casos, provocar determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva⁹⁵.

El Tribunal Electoral, igual ha estimado que la presión sobre los electores, no necesariamente se actualiza mediante propaganda electoral, cuando ésta ha sido colocada en las cercanías de la casilla durante la época en que lícitamente se desarrollan las campañas electorales, permaneciendo en ese lugar hasta el día de la jornada electoral.

PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE CONSTITUYA UN ACTO DE PRESIÓN EN EL ELECTORADO, DEBE DEMOSTRARSE QUE FUE COLOCADA DURANTE EL PERÍODO PROHIBIDO POR LA LEY (Legislación del Estado de Colima). El hecho de que se demuestre que en las inmediaciones de la casilla existió propaganda electoral el día de la jornada electoral, es insuficiente para estimar que existieron actos de proselitismo, que se tradujeron en presión sobre el electorado, pues se requiere acreditar, además, que dicha publicidad se colocó en el plazo de prohibición establecido por la ley. Para arribar a la anterior conclusión, se considera que, conforme al párrafo tercero del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Colima, la propaganda electoral es el medio con el que cuentan los partidos políticos para dar a conocer a sus candidatos y su propuesta, con la finalidad de la obtención del voto; razón por la cual su colocación, dentro de los plazos establecidos, se ajusta a la normatividad legal relativa, y sólo se ve limitada con la prohibición expresa de no hacerlo el día de la jornada electoral y durante los tres días

⁹⁵ Tesis de jurisprudencia JD.1/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 4, pags. 31-32

anteriores a éste. En consecuencia, no es suficiente acreditar que en las inmediaciones del lugar donde se ubicó la casilla existía propaganda electoral, pues esto, en principio, deriva de una actividad lícita, sino que es necesario que se pruebe que fue colocada durante el plazo vedado por la ley para tal efecto, pues sólo en el caso de que se haga en tales días, se podría considerar como acto de proselitismo, traducible a un acto de presión sobre los votantes, que puede llegar a configurar la causal de nulidad de votación recibida en la casilla en donde se lleve a cabo. Lo anterior se robustece, si se toma en cuenta que la ley electoral no exige que la propaganda electoral existente, sea retirada antes de la jornada electoral, y en todo caso, si se considera que la existencia de propaganda electoral cerca de las casillas puede perturbar la libertad del votante, el presidente de la mesa directiva de casilla, válidamente puede ordenar que sea retirada, o cambiar el lugar de ubicación de la propia casilla⁹⁶.

SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD, PERO ESTA NO ES DETERMINANTE.

Cuando aún que en las documentales públicas y privadas aportadas por las partes se acredite que en una casilla tuvieron lugar actos de proselitismo a favor de un determinado partido, (lo cual sin duda se traduce en una forma de presión sobre los electores y que se lesiona la libertad y el secreto del sufragio y por tanto se actualiza el primero y segundo de los elementos de la causal de nulidad en estudio), las constancias donde se registraron los actos de proselitismo o presión que tuvieron lugar en la casilla impugnada, no evidencian que dicha circunstancia haya sido determinante para el resultado de la votación, porque con los medios de prueba que se contienen en el expediente, sí es posible estimar el número de votantes sobre los que se ejerció presión, y este número de electores presionados o violentados es menor que la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar en la casilla. El número de electores presionados, se puede obtener cuando, por ejemplo, sí se tiene registro del número de minutos que duró la irregularidad y se puede calcular el número de electores que durante ese tiempo se encontraban en la casilla.

PRESIÓN SOBRE EL ELECTORADO. LA INTERRUPCIÓN DE LA RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN SIN CAUSA JUSTIFICADA PODRÍA EQUIVALER (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO). El hecho de que se haya "parado" o interrumpido la recepción de la votación en una casilla sin causa justificada, constituye una irregularidad, toda vez que, de conformidad con los artículos 123, 124 y 133 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la duración de la jornada electoral es de las 8:00 a las 18:00 hrs., cuyo objetivo primordial es la recepción del sufragio, por lo que en ningún momento puede suspenderse o ampliarse la recepción de la votación en la casilla respectiva durante ese horario, salvo los casos justificados previstos legalmente (por ejemplo, los supuestos previstos en los artículos 130, fracción IV, y 133 del mismo ordenamiento), porque en caso contrario de que

⁹⁶ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 038/2001. Pendiente de Publicar.

se presentara podría llegar a actualizar la causa de nulidad prevista en el artículo 244, fracción VII, de la Ley electoral aplicable, que alude a "Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, si ello es determinante para el resultado de la votación", toda vez que por "presión sobre los electores", atendiendo a la normatividad vigente en el Estado de Querétaro, cabe entender no sólo a aquellos actos por los cuales se pretende influir para que el electorado emita su voto en determinado sentido sino también a aquellos que tengan por efecto, sin causa justificada, limitar o inhibir al electorado en su derecho a decidir libremente el momento de emitir su voto dentro del horario legalmente previsto. Conforme a lo que antecede, cuando se interrumpa la recepción de la votación sin causa justificada se podría tener por acreditado el primer extremo de la causal de mérito, quedando pendiente de analizar si la irregularidad señalada es determinante para el resultado de la votación⁹⁷.

VIOLENCIA FÍSICA, COHECHO, SOBORNO O PRESIÓN SOBRE LOS FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA O DE LOS ELECTORES, COMO CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA (LEGISLACIÓN DE JALISCO). La nulidad de la votación recibida en casilla, por la causa contemplada por la fracción II del artículo 355 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, procede en aquellos casos en que se ejerza violencia física, exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular, sobre los funcionarios de la mesa directiva de la casilla o de los electores, de tal manera que afecten la libertad o el secreto del voto y estos actos tengan relevancia en los resultados de la votación de la casilla. La naturaleza jurídica de esta causa de anulación requiere que se demuestren, además de los actos relativos, las circunstancias del lugar, tiempo y modo en que se llevaron a cabo, porque sólo de esta manera puede establecerse, con la certeza jurídica necesaria, la comisión de los hechos generadores de esa causal de nulidad y si los mismos fueron relevantes en el resultado de la votación recibida en la casilla de que se trate⁹⁸.

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

PRUEBAS. Probar que se impidió el voto a ciudadanos es fácil, en dos casos. En el primer caso, cuando la negativa para que estas personas votaran, la hubieren dado los funcionarios de casilla de buena fe, por haber estimado, por ejemplo, que tal vecino no podía votar a pesar de que tenía credencial y aparecía en la lista, debido a que los funcionarios de casilla sabían (porque hay que recordar que los funcionarios de casilla son nuestros vecinos) que tenía varios años viviendo en el extranjero, y en la creencia de los funcionarios de casilla, esto le impedía votar en esa casilla, habiéndose asentado en la documentación de la casilla, el incidente de haber

⁹⁷ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 016/97. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, pags. 56-57

⁹⁸ Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 063/98. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. número 2, pags. 90

impedido a tal persona el ejercicio del voto. Y en el segundo caso, cuando la casilla se cierra anticipadamente, pues en este supuesto el Tribunal ha considerado que a los ciudadanos que quedaron pendientes de votar se les impidió injustificadamente el ejercicio de este derecho, y el número de estos ciudadanos quedará probado contando en la lista nominal de la casilla a cuantos ciudadanos no se les puso la palabra "votó".

En cambio, cuando los funcionarios de casilla impiden a ciudadanos votar de mala fe y debido a sus preferencias políticas, es obvio que no se asentaron en documentos, los nombres de los ciudadanos a quienes se impidió el voto, y consecuentemente para acreditar esta causal se requeriría que la irregularidad hubiere quedado asentada en los escritos de protesta que formulan los representantes de partidos en la casilla, o en otro diverso documento levantado por fedatario o con testigos.

CIERRE ANTICIPADO DE CASILLA. NO NECESARIAMENTE CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD DE SU VOTACIÓN. El hecho de que una casilla se cierre antes de la hora señalada por la ley, permite presumir válidamente que se dejaron de recibir indebidamente un número de sufragios que no es posible determinar, lo que constituye una irregularidad grave, por atentar contra el principio constitucional de libertad del voto. Sin embargo, para que dicha irregularidad pueda configurar la causal de nulidad de presión en el electorado, es necesario que resulte determinante para el resultado de la votación, pues la determinancia es un requisito constitutivo de la causal de nulidad. En tales condiciones, si se acredita que la votación recibida en la casilla cerrada anticipadamente, es similar a la media aritmética del distrito o municipio al que pertenece, pues lo ordinario es que no ocurran a votar todos los electores pertenecientes a la casilla; que aun en el caso que hubieran votado todos los electores que no lo hicieron, o de acuerdo a la tendencia de votación observada en la casilla, no podría modificarse el resultado final de su votación; o cualquier otra situación análoga que permita concluir que la irregularidad mencionada no fue determinante para el resultado final de la votación y, consecuentemente, no se actualizó la causal de nulidad de presión en el electorado; situación que se ve robustecida en los casos en que no existan incidencias o protestas por parte de los representantes de los partidos políticos en casilla, suman indicios en el mismo sentido, ya que lo común es que los representantes partidistas tengan cierto conocimiento de los votos duros que tienen en su medio y estén conscientes por aproximación de sus partidarios que han ocurrido a votar y los que no lo han hecho aún, a medida que avanza la jornada electoral, por lo que de haberse opuesto al cierre anticipado de la casilla y constar esto en el acta, no dejaría de implicar algún leve indicio de que en su concepto faltaban aún por llegar ciudadanos que tenían alta probabilidad de votar por su partido, y esto pudo motivar al representante a exigir que continuara abierta la casilla⁹⁹.

⁹⁹TESIS DE JURISPRUDENCIA J.06/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 5, pags. 9-10

SE ACTUALIZA LA IRREGULARIDAD PERO ESTA NO ES DETERMINANTE. Cuando aún que quede demostrado que en la casilla impugnada se impidió votar a algunas personas, con lo que surte efecto el primero de los elementos constitutivos de la causal de nulidad en estudio, la mencionada irregularidad no resulta determinante para el resultado de la votación, dado que el número de personas a quienes injustificadamente se impidió sufragar es menor a la diferencia de votos entre los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar.

Causal k). "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".

Esta causal de nulidad de votación recibida en casilla, como se señala en el capítulo segundo en donde se hace el recuento histórico de las nulidades, se introdujo apenas en el año 1996 y se le ha denominado como causal genérica. Con fundamento en esta causal podrá anularse la votación recibida en una casilla cuando ocurra alguna irregularidad no prevista en ninguna de las diez causales de nulidad anteriores, y siempre y cuando la irregularidad sea grave.

Habrán por lo tanto irregularidades que no están incluidas en las demás causales de nulidad, pero tampoco están incluidas en esta causal genérica de nulidad de la votación recibida en casilla, porque son irregularidades que no son graves ni trascienden al resultado de la votación.

La exigencia de que toda irregularidad deba ser grave, para fundar una nulidad de votación, se encuentra expresada en la siguiente tesis relevante:

SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. En el sistema de nulidades de los actos electorales, sólo están comprendidas determinadas conductas, de las cuales se exige, tácita o expresamente, y de manera invariable, que sean graves, y a la vez que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la votación en la casilla en que ocurran; y aunque se tiene presente la imposibilidad de prever en forma específica un catálogo limitativo de todos los supuestos en que se puedan dar esas situaciones, en algunas legislaciones se contempla un tipo conocido como causal genérica. En ésta, también se exige que las irregularidades de que se trate, diferentes a las tipificadas en las causales expresamente señaladas, resulten también de especial gravedad y sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla¹⁰⁰.

Como ejemplo de irregularidades no graves, que no están incluidas en las demás causales de nulidad de votación pero tampoco en ésta genérica, podemos referir las siguientes: Entregar las boletas electorales aún adheridas a su talón foliado, es una irregularidad pero no grave, y por lo tanto no está incluida en esta causal genérica de nulidad de votación, ni en ninguna otra causal. De la misma manera, haberse agotado antes de que terminara la jornada electoral, la tinta indeleble para marcar el pulgar de los electores, es una irregularidad pero no grave.

En cambio sí podrían fundar una nulidad de votación, con apoyo en la causal genérica prevista en el inciso k), del citado artículo 75 de la LGSMIME, las irregularidades graves no previstas en ninguna de las anteriores causales ya analizadas, que integran el listado limitativo de causales taxativas de nulidad, como por ejemplo, las siguientes irregularidades:

a) Haberse anulado indebidamente durante el escrutinio y cómputo en la casilla, algunos de los votos emitidos en favor de uno de los partido políticos, al no haberse seguido puntualmente las reglas que para el referido escrutinio y cómputo establece el artículo 227, párrafo 2, del COFIPE. Esto es, escrutar como nulos ciertos votos que sí son válidos a favor de un determinado partido, lo cual no sería un error en el cómputo, sancionable por la causal f), del artículo 75, pero si sancionable por la

¹⁰⁰Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 070/2001. Pendiente de Publicar.

causal k), y siempre y cuando el número de tales votos irregularmente escrutados, fuera determinante para el resultado de la votación en la casilla.

b) Haberse extraviado durante un periodo breve, una o varias urnas. Esto es, haberse quedado temporalmente fuera de la vigilancia continua de los funcionarios de casilla y los representantes de partido, dando oportunidad para alterar su contenido. Esta irregularidad sí es grave y no está prevista en ninguna otra causal.

Sin embargo, en el caso de la causal k), su interpretación restrictiva consiste, no en limitar esta causal a irregularidades graves, ya que esto es perfectamente aceptable, sino en limitar el alcance de esta causal a tutelar sólo irregularidades ocurridas durante la jornada electoral y no antes o después de la misma.

En el texto de la causal k), se dice que las irregularidades deben ser *“graves, plenamente acreditables y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo”*, lo cual puede interpretarse en dos sentidos: en el sentido de que la irregularidad se produzca durante la jornada o en las actas de escrutinio y cómputo, o bien que la irregularidad se pueda producir antes de la jornada, esto es en la etapa de preparación de la elección, y que los efectos de esta irregularidad no sean luego reparados durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo.

Sin embargo el tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha optado por la interpretación restrictiva considerando que las irregularidades que actualizan esta causal deben haber ocurrido durante la Jornada Electoral. Al respecto son ilustrativos los siguientes comentarios:

- “En tanto que en los restantes supuestos de nulidad se hace alusión a una específica conducta, verbigracia, instalar, entregar, recibir, permitir, impedir, presionar, etc., en la que ahora se analiza no hay esta tipificación, antes bien, la referencia es a una generalidad, a una abstracción: “Existir irregularidades graves, “ante la cual cabe cuestionar ¿cuáles irregularidades y a juicio de quién?. La primera respuesta debe derivar de un cuidadoso análisis dual, uno formal y el otro real; el

formal consiste en el estudio y conocimiento de la legislación electoral, especialmente de los ordenamientos y disposiciones que rigen el desarrollo de la jornada electoral, en cada uno de sus específicos hechos y actos jurídicos, desde la instalación de la mesa directiva de casilla hasta la clausura de ésta y la remisión del paquete electoral que contenga los respectivos expedientes. El real o fáctico corresponde al análisis de todo lo acontecido en una determinada casilla el día¹⁰¹ de la jornada electoral.”

- “Las causas 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”¹⁰²

- Dentro de la causal genérica de nulidad de votación, “Deben comprenderse todas aquellas conductas y situaciones irregulares que pudieren 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”¹⁰³

4. EL SISTEMA DE CAUSALES DE NULIDAD DE ELECCIÓN

En este apartado, primeramente me referiré al “derecho electoral protegido por las

¹⁰¹ GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, 1ª ed. Edit. Gama Sucesores S.A. de C.V. Méx. 2000, pag.321

¹⁰² CETINA MENCHI, David. “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”. Ob. Cit. pag.50

¹⁰³ Trabajo elaborado por los Secretarios de Estudio y Cuenta de la ponencia del Magistrado Federal Electoral Eloy Fuentes: “Nulidades en Materia Electoral”. Pag. 74 Sin publicar.

causales de nulidad de elección”, identificando las normas electorales cuyo incumplimiento actualiza las causales de nulidad de elección previstas en la ley, y como resultado de este análisis advertiremos que mediante las causales de nulidad de elección, sólo se garantiza la vigencia de una fracción de la normatividad que regula las elecciones, específicamente las normas que regulan la jornada electoral, que es sólo una de las etapas del proceso electoral, y no la vigencia de las normas relativas a las demás etapas del proceso electoral.

Y también trataré el tema de la “interpretación estricta de las causales de nulidad de elección”, en el cual expondré diversos criterios y jurisprudencia que demuestran que los tribunales electorales federales tradicionalmente han interpretado las causales de nulidad de elección de manera estricta y restrictiva, en el sentido de limitarlas sólo a lo casos concretos que en las causales se describen. Aunque, también me referiré a la denominada “causal genérica”, que en sentencias recientes (caso “Tabasco” y caso “Ciudad Juárez”) ha sido invocada por el Tribunal Electoral, para anular elecciones por irregularidades ocurridas incluso durante la etapa de preparación de la elección, pero como veremos esta causal “genérica” no es aplicable a cualquier elección, sino sólo a aquellas en que la respectiva legislación haya sido omisa o tenga lagunas, precisamente en el régimen de nulidades de elección. Esto es, la causal genérica la pueden invocar y aplicar los jueces federales, sólo en aquellos casos excepcionales en los que los legisladores respectivos, no hayan establecido de manera expresa o implícita un régimen limitativo de causales de nulidad de elección.

4.A. DERECHO ELECTORAL PROTEGIDO POR LAS CAUSALES DE NULIDAD DE ELECCIÓN

Por otra parte, el listado de limitativo de causales taxativas de nulidad de elección, está previsto en los artículos 76 al 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que establecen lo siguiente:

“Artículo 76.

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de la votación recibida en casilla se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate, o
- b) 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
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles”.

“Artículo 77.

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate, o
- b) 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
- c) 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”.

“Artículo 78.

1. Las Salas del Tribunal Electoral podrán decretar 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”.

4.B. INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE LAS CAUSALES DE NULIDAD DE ELECCIÓN

El Tribunal Electoral Federal ha interpretado de manera estricta las causales de nulidad de elecciones, considerando que sólo son anulables las elecciones que dispone la ley por las causales limitativas y las que la misma establece. Consecuentemente, tradicionalmente se ha considerado en la doctrina que no son anulables las elecciones de Presidente de la República, senadores de

representación proporcional, y diputados de representación proporcional, ya que en relación con éstos, la ley no prevé causas expresas de nulidad.

No obstante lo anterior, en recientes fechas se ha llegado a comentar que las elecciones por ejemplo, del Presidente de la República, pudieran ser anulables en caso de resultar inelegible el candidato ganador. Después de todo, en el "Caso Tabasco" se dejó el presidente de que la ausencia de una causal de nulidad, no necesariamente implica la no anulabilidad de la elección, sino al contrario, se abre la puerta para anular los comicios por inobservancia de los principios constitucionales como más adelante en este trabajo se verá.

No se omite comentar que en el año de 1997 el Tribunal Electoral federal decidió no anular la elección de diputados federales de mayoría relativa correspondientes al Distrito de Ocoingo en el Estado de Chiapas, no obstante que no se instalaron más del 20 % de las casillas, lo cual sin duda alguna actualizaba el supuesto literal de la causal de nulidad de elección. Sin embargo, en este caso, el Tribunal Electoral federal estimó que el sentido de la elección de cualquier modo, no se había visto alterado por tal inseguridad, ya que considerando las tendencias de votación en el Distrito la no instalación del más del 20 % de las casillas, no era determinante para el resultado de la elección; además de que el Tribunal consideró que de anularse la elección se generaba la posibilidad de que en el futuro, grupos sublevados pudieran provocar la anulación de las elecciones y de la democracia. Esto es, con la aplicación puntual y literal del Derecho, en este caso, se hubiere favorecido el quebranto de los principios superiores que éste tutela.

CAPITULO CUARTO

POR UNA TEORÍA Y UN SISTEMA GENÉRICO DE NULIDADES DE VOTACIÓN Y ELECCIÓN

Hasta aquí he dicho que al régimen de nulidades de actos electorales, no le resulta aplicable la teoría de las nulidades del derecho privado –básicamente la del derecho civil–, ni la teoría de las nulidades del derecho público –básicamente la del derecho administrativo–; y esto, no porque el derecho electoral tenga su propia teoría de nulidades, sino porque tradicionalmente se ha considerado que las nulidades comiciales no se rigen por ninguna teoría.

Y la ausencia de una teoría de nulidades de votación y elección se debe a que las muy pocas reglas del derecho electoral, que expresamente se refieren a estas nulidades (básicamente los artículos 71 al 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativos a las nulidades de votación recibida en casillas y a las nulidades de elección, así como los artículos 227 y 230 que establecen los casos en que un voto debe considerarse nulo) tradicionalmente se han interpretado en el sentido de que básicamente establecen una lista limitativa de conductas que de actualizarse en los términos taxativos en que son descritas, constituyen el único fundamento jurídico posible para declarar la nulidad de la votación recibida en casilla o de la elección, según corresponda.

A lo largo de este trabajo, para respaldar la anterior afirmación ya me referí a los informes anuales de labores correspondientes a los años de 1991, 1994 y 1997, del Tribunal Electoral federal, en los que al reportar los agravios formulados por los partidos políticos en las inconformidades, se distinguió entre los agravios que sí guardaban relación con las causales de nulidad limitativamente previstas, y los agravios que no podían resultar fundados pues los hechos de los que derivaban -- aún y cuando pudieran resultar ciertos y fueran además graves-- no actualizaban

ninguna de las causales de nulidad de votación y/o elección previstas en la ley.¹⁰⁴ Y también he referido las diversas tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral federal, en las que se ha considerado que no cualquier violación a la legalidad electoral puede fundar una nulidad de votación recibida en casilla, sino sólo aquellas irregularidades que específicamente actualizan alguna de las causales de nulidad previstas por la propia ley electoral; particularmente mencioné las siguientes tesis de jurisprudencia:

La jurisprudencia del año de 1991 de la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral, que establecía el siguiente rubro y texto:

“CAUSAS 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 las casillas, sino que deben estar administradas con otros supuestos que debidamente acreditados puedan actualizar algunas de las hipótesis de nulidad que establece el artículo 287 del citado ordenamiento legal.”¹⁰⁵

También la reciente jurisprudencia J.21/2000 del actual Tribunal Electoral federal, que en sus partes conducentes establece lo siguiente:

“SISTEMA DE ANULACIÓN DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA, OPERA DE MANERA INDIVIDUAL. En términos generales el sistema de nulidades en el derecho electoral Mexicano, se encuentra construido de tal manera que solamente existe la posibilidad de anular la votación recibida en una casilla, por alguna de las causas señaladas limitativamente por los artículos que prevén las causales de nulidad relativas...”¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ver Capítulo II de esta tesis, así como: Memoria 1991 del Tribunal Federal Electoral, México, 1992, p. 54 a 58; Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo II, p. 361 a 365; Memoria 1997 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998, Tomo II, p. 36 a 39;

¹⁰⁵ Ver: Tesis de Jurisprudencia. Primera Época. Sala Central del Tribunal Federal Electoral (en: Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo II, p. 684).

⁷⁹ Tesis de jurisprudencia J.21/2000. Tercera Época. Sala Superior, publicado en Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número pags.

Y desde luego la jurisprudencia JD.1/98, relativa al “PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS”; jurisprudencia ésta, que autoriza no anular una votación o elección cuando se actualice la irregularidad prevista en la causal de nulidad, en aquellos casos en que tal irregularidad no sea determinante; pero no autoriza a anular votaciones o elecciones por ninguna irregularidad distinta a las taxativa y limitativamente previstas en las causales de nulidad de la respectiva legislación. Esta jurisprudencia establece como uno de sus aspectos fundamentales, el siguiente

“a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección...”¹⁰⁷

1. NO HAY TEORÍA DE NULIDADES SIN SISTEMA GENÉRICO DE NULIDADES, Y VICEVERSA

Concretamente, no hay teoría de nulidades de votación y elección, porque no hay un sistema genérico aplicable a tales nulidades, o tal vez sea al revés, en esta materia no hay un sistema genérico de nulidades debido a la ausencia de una teoría de nulidades.

Trataré de explicarme mejor:

Un presupuesto muy importante de las teorías de nulidades, lo es el identificar cuáles son los presupuestos “genéricos” o “esenciales” de validez de un determinado acto jurídico, y cuya ausencia debe ser sancionada con nulidad de éste. Así por ejemplo, la teoría de nulidades del derecho privado parte de considerar que para que un acto de particulares pueda generar derechos y obligaciones jurídicos para las partes, tal acto debe reunir, entre otros, los

siguientes elementos genéricos: haber sido realizado con el libre consentimiento de personas capaces, y versar sobre un objeto lícito y posible. Pues bien, la identificación de los elementos genéricos de validez de votaciones y elecciones, será irrelevante hacerla mientras exista el sistema rígido de causales. De hecho, la identificación de los elementos genéricos de validez de un acto jurídico del derecho privado, inicialmente fue posible en el derecho romano, sólo a partir de que la obra judicial de los pretores (*peregrinus* y *urbanus*) empezó a trascender el rígido formalismo antiguo que exigía frases y ritos solemnes para que los particulares pudieran válidamente obligarse entre ellos.

Los pretores surgieron en Roma al fin de la República, encargados de asegurar el respeto de las leyes entre la población de no ciudadanos romanos, que era una población que crecía constantemente con la incorporación de nuevos territorios conquistados y con la afluencia de todo tipo de peregrinos. El pretor “se encontraba en contacto directo con las realidades de la vida práctica, estaba mejor colocado para conocer de los defectos del derecho romano. Y puesto que disponía de un poder casi discrecional, no dejó de tomar las medidas requeridas por las circunstancias, inspirándose siempre en la equidad. Estas medidas aunque referidas a situaciones especiales y locales, por su prolongada repetición, revistieron el carácter de normas jurídicas y se colocaron al lado del *jus civile proprium romanorum*, con el nombre de *jus gentium*.”¹⁰⁸ Los pretores, superaron el rigor formalista del *jus civile* que obstaculizaba el progreso comercial de Roma, y “contribuyeron a la elaboración del nuevo derecho, más acorde con los principios del orden natural, más sencillo, más equitativo, más coherente, más cerca de la realidad social y por lo mismo, más susceptible de adaptarse al ritmo del progreso.”¹⁰⁹ Los pretores imprimieron al derecho una nueva orientación que se manifestó en decisiones verdaderamente revolucionarias para su época y que dieron lugar a la actual teoría de nulidades; por ejemplo se “consideró que el acto

¹⁰⁷ Tesis de jurisprudencia JD.1/98. Tercera Época. Sala Superior. Publicado en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 2, pags. 19-20.

¹⁰⁸ LUTZESCO, Georges. Teoría y Práctica de las Nulidades, trad. Manuel Romero Sánchez, 5ª ed., Edit. Porrúa, México, 1980, pag. 59

solemne, aún regularmente otorgado desde el punto de vista del *jus civile*, sería nulo si falta el acuerdo de voluntades de las partes, e inversamente, que el acto nulo por su forma, pero que tenga el *consensus* válidamente expresado, no será totalmente ineficaz”¹¹⁰ Además, la gradual decadencia de los aspectos formales hizo considerar luego a los pretores que “toda obligación sólo producirá efectos, a condición de que esté vinculada a un objeto determinado, lícito, jurídica y físicamente posible, y en el cual tenga interés el acreedor.”¹¹¹

En materia de nulidades de votación y elección, ninguna teoría podrá hacerse hasta que no deje de considerarse que las causales de nulidad previstas en la ley, constituye un catálogo rígido que limita de modo insuperable las atribuciones judiciales para declarar nulidades. Los elementos que condicionan la validez o invalidez de una votación o elección, no pueden establecerse en términos genéricos –lo cual constituye la materia de una teoría—en la medida en que sólo se admita que la nulidad de tales actos única y exclusivamente puede ocurrir cuando se actualicen las conductas taxativamente descritas en las causales.

2. PRIMEROS INDICIOS DE UNA TEORÍA Y SISTEMA GENÉRICO DE NULIDADES ELECTORALES

No obstante el marco rígido de las causales de nulidad es insuperable por los jueces electorales, que en principio impide a los jueces electorales a hacer generalizaciones teóricas que vayan más allá de la exégesis de las respectivas causales, se han empezado a dar los primeros indicios de una teoría y sistema genérico de nulidades.

Con lo anterior, básicamente me refiero a la tesis de la causa abstracta de nulidad (derivada del caso Tabasco), que considera que una elección podrá ser declarada nula con fundamento, no en una causal expresa de nulidad, sino con fundamento

¹⁰⁹ *Idem.*, pag. 61

¹¹⁰ *Idem.*, pag. 63

¹¹¹ *Idem.*, pag. 61

en la causal abstracta que exige que toda elección reúna los elementos genéricos propios de los comicios democráticos y que se derivan de la Constitución. Tesis que en nuestra materia puede ser tan revolucionaria como en su momento lo fue la tesis del pretor romano que señaló que al acto jurídico aún regularmente otorgado desde el punto de vista del *jus civile*, sería nulo cuando se hubiere producido sin la voluntad libre de alguna de las partes.

La referida tesis relevante, concretamente establece lo siguiente:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales

*comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.*¹¹²

Y digo que esta tesis es apenas un indicio, porque su aplicabilidad es limitada: sólo puede aplicarse en aquellos casos excepcionales en los que el legislador no haya legislado, sino dejado una laguna en materia de causales de nulidad.

En el caso “Tabasco” el Tribunal Electoral consideró que la ley electoral local, por una parte, sí establecía la posibilidad procesal de impugnar y la atribución judicial de anular la elección de gobernador, pero por otra parte, dicha ley no hacía mención expresa de las irregularidades específicas, que en caso de ocurrir actualizaban la referida nulidad de elección. Esto es, en este caso el Tribunal identificó en la ley electoral de Tabasco, una causal de nulidad a la que calificó como “abstracta” ya que estaba prevista en la ley, pero sin un contenido expreso. Y el contenido de tal causal “abstracta” lo obtuvo el Tribunal Electoral a partir de los “principios (que) deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha constitución, propias de un régimen democrático.”¹¹³

—La sentencia del caso Tabasco tuvo como argumento central el haber considerado a las elecciones desde una perspectiva “ontológica”, para llegar a la conclusión de que la esencia de la elección es el sufragio libre, el cual es un derecho subjetivo sin duda, pero “sobre todo es un principio, el más básico de la democracia o hablando en términos más precisos del Estado democrático”¹¹⁴. Principio de sufragio libre para cuyo cumplimiento —puntualizó el Tribunal— no basta considerar aisladamente si cada ciudadano votó de manera libre el día de la jornada electoral, “sino que además es necesario establecer si en la elección han

¹¹² Tesis relevante S3EL 011/2001. Sala Superior. Tercera época. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Publicado en Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 5, pags. 101-102.

¹¹³ Ver Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral –Caso Tabasco-, Colección de Sentencias Relevantes, Número 2, México, TEPJF, 2001, tomo 1, pags.494,495 y 498.

existido otra serie de libertades, sin cuya concurrencia no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre, por ejemplo, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de libre desarrollo de la campaña electoral, etcétera.”¹¹⁵

Por lo tanto, la causal abstracta que tiene como contenido implícito a los principios esenciales del voto libre y las elecciones democráticas, que pueden ser vulnerados en la respectiva elección, en cualquier etapa de la misma, no puede ser invocada para anular cualquier elección.

Si los preceptos que en la respectiva legislación establecen las nulidades de elección, pueden interpretarse en el sentido de que guardan silencio respecto de la posibilidad de anular la elección por irregularidades esenciales ocurridas en la etapa de preparación de la elección, o respecto de la posibilidad de anular la elección por irregularidades ocurridas durante a jornada electoral pero diversas a la que la ley describa expresamente, entonces sí podría aplicarse la causal abstracta para anular una elección por irregularidades esenciales.

En cambio, si la interpretación de los preceptos que la respectiva legislación establezca en materia de nulidades de elección, es en el sentido de que el legislador limitó la posibilidad de anular una elección, sólo para cuando en ésta ocurrieran las específicas irregularidades descritas en la ley, o bien ocurrieran irregularidades genéricas pero sólo en la etapa de la jornada electoral (como tal es el caso actual en materia electoral federal, y de la materia electoral local de la mayoría de las entidades federativas), entonces en este caso no habría un silencio en la ley, sino una norma expresa, y consecuentemente la causa abstracta de nulidad de elección por irregularidades esenciales, no podría aplicarse.

¹¹⁴ Ver Ejecución de Sentencia en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral –Caso Tabasco-, Ob. Cit. pags. 494, 495 y 498.

¹¹⁵ Ver Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral -Caso Tabasco-, Ob. Cit. pags. 494, 495 y 498.

Respecto de lo anterior, en otro momento tal vez sí hubiera podido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haber dicho que cuando la norma de derecho expreso, colisionara con los principios y valores constitucionales en materia electoral, pues entonces debía desaplicarse la norma expresa referida; sin embargo, esto ya no puede afirmarse en razón de que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción 2/2000, determinó que “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta.”¹¹⁶ Esto es, el citado Tribunal Electoral no puede decir que un precepto de cualquier ley sea inconstitucional, pues la única que puede hacer esta declaración es la Suprema Corte al sentenciar las acciones de inconstitucionalidad de leyes.

Pero cuando hay silencio en la ley, no hay duda de que puede el Tribunal Electoral aplicar directamente los preceptos constitucionales o el derecho implícito en éstos, sin que esto implique desobediencia de lo dispuesto por la Suprema Corte en la contradicción 2/2000, y estos casos precisamente serían los únicos en los que actualmente podría aplicarse una suerte de régimen genérico de nulidades derivado de los principios constitucionales en materia electoral.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Recientemente José Ramón Cossío escribió que le parecía inaceptable que la Suprema Corte admitiera la posibilidad de enfrentar directamente actos y Constitución, ya que esto “supone aceptar que la ley no juega ningún tipo de configuración en los primeros”¹¹⁷, y bueno, al menos en los casos de silencio en la ley, pues sí el tribunal Electoral Federal está frente a la posibilidad de confrontar

¹¹⁶ En la Contradicción de Tesis 2/2000, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 23 de mayo de 2002, en el resolutive segundo se estableció que “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta.”

directamente a actos que se impugnen en un juicio electoral, con la Constitución, sin que haya de por medio una ley. Y también en relación con esto, Fernández Rodríguez escribe, que para la protección de un derecho fundamental, vulnerado por una omisión en la ley, no siempre se requiere de contar con una acción ad-hoc de inconstitucionalidad por omisión, sino que “bastaría que fuera viable para esta finalidad el recurso concreto de protección de los derechos fundamentales que suele existir en los ordenamientos de signo concentrado. Incluso si no consta expresamente en la regulación del recurso la omisión como causante de vulneraciones a los derechos fundamentales, podría interpretarse así por la jurisprudencia”¹¹⁸

3. ELEMENTOS ACTUALES PARA ESTABLECER EL PRINCIPIO DE ANULABILIDAD DE TODA VOTACIÓN O ELECCIÓN QUE NO CUMPLA CON LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Actualmente en la Constitución y en la ley, hay suficientes preceptos como para derivar de ellos el principio base de una teoría y de un sistema genérico de nulidades, de que todo acto electoral de autoridad debe realizarse con sujeción a la Constitución y a las normas de la ley, las cuales son de orden público y por lo tanto de observancia imperativa e irrenunciables para sus destinatarios. Estableciéndose en la propia Constitución y en la ley, un sistema de control de la juridicidad a través del cual podrá obtenerse la declaración de que carece de validez jurídica, y por lo tanto es nulo y debe revocarse, todo acto electoral que sea ilegal o inconstitucional. Entre otros, los siguientes preceptos:

El artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política del país, que establece que

¹¹⁷ Cossío Díaz, José Ramón “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Revista *Este País*, número 139, octubre de 2002, p.38

¹¹⁸ Fernández Rodríguez, José Julio. *La Inconstitucionalidad por Omisión. Teoría General. Derecho Comparado. El Caso Español*, Edit. Civitas, Madrid, 1998, p. 224.

“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. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”

El artículo 60, segundo y tercer párrafos, Constitucional, que también incluye dentro de la jurisdicción del Tribunal Electoral, a las impugnaciones relacionadas con votaciones y elecciones, en los siguientes términos:

“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.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.”

El artículo 1° del COFIPE, que establece que

“las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos”, y del artículo 1° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece que “la presente ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”

El artículo 3° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece:

“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 de los artículos 38, 47, 56, 69, 84 y 93, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los que se establece que los recursos de revisión, recursos de apelación, juicios de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, y juicios de revisión constitucional electoral, podrán desembocar en resoluciones o sentencias de fondo que revoquen el acto o resolución de autoridad impugnado o que declaren la nulidad de la votación o elección.

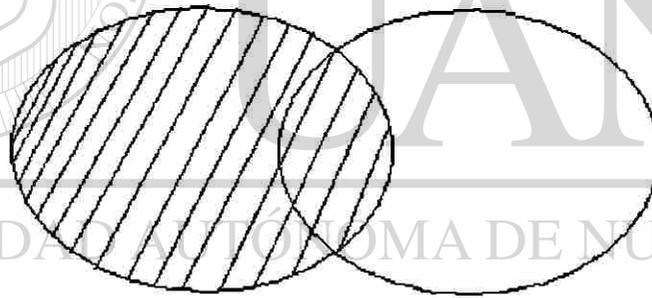
Ahora bien, el hecho de que en materia de nulidades de votaciones y elecciones, llegue a regir el principio general de que todo acto anti-jurídico sea anulable, no significa que inevitablemente deberán poderse anular todas las votaciones y elecciones, pues cabe establecer ciertas excepciones expresas al referido principio, y siempre y cuando sean excepciones justificadas. Los casos de no anulabilidad deberá establecerlos el legislador, no de manera caprichosa o arbitraria, sino sólo para la salvaguarda de algún derecho fundamental o principio constitucional. Y así por ejemplo, tal vez la no anulabilidad de la elección de los diputados de representación proporcional pueda considerarse justificada por que de permitirse anular esta elección la Cámara de diputados no podría integrarse al faltarle 200 legisladores y no existir reglas constitucionales para suplir la ausencia de estos. Igualmente podría considerarse justificado la no impugnabilidad de ciertos actos irregulares de autoridad, que han sido convalidados por no haberse impugnado dentro del plazo que la ley establece, ya que esta convalidación está orientada a salvaguardar el principio de definitividad de los diversos actos y etapas del proceso electoral. Pero, en cambio, tal vez no resulte justificada la no anulabilidad de una votación o elección en las que la voluntad del electorado no se haya producido y expresado con libertad.

4. CONVENIENCIA DE UNA REFORMA LEGAL PARA ESTABLECER UN RÉGIMEN GENÉRICO DE NULIDADES DE VOTACIÓN Y ELECCIONES

Como hemos visto a través de este trabajo, para el juzgador resulta difícil aplicar las causales de nulidad debido a que siempre ha existido un sistema limitativo y taxativo de nulidades de votaciones y de elección que ha perdurado a través del tiempo.

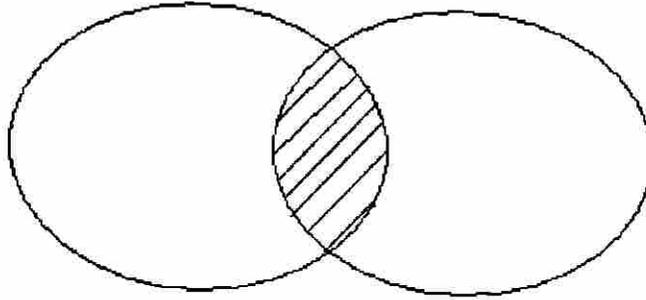
Un asomo gráfico puede ilustrarnos de la siguiente manera:

Hasta antes de 1996, el sistema que se aplicaba era limitativo pero también taxativo y no importaba que se afectaran o no los elementos esenciales del acto, pues lo que prevalecía era la lista de causales de nulidad, y cuando se diera una de las causales establecidas, era suficiente para decretarla sin importar la vigencia de los principios constitucionales (explicitados en la sentencia de Tabasco)



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

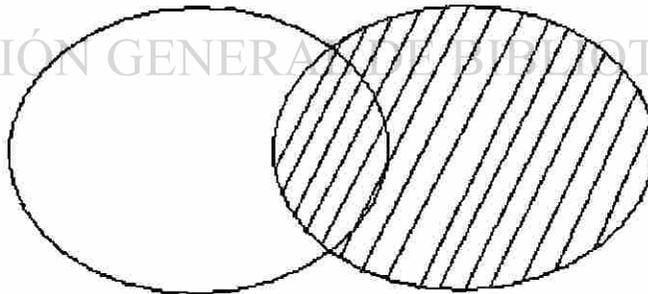
Después de 1996 y hasta la actualidad, el sistema de nulidades supone ahora la afectación de las causales de nulidad de votaciones o de elección, esto es un sistema taxativo, pero ahora además supone la afectación del sistema genérico de nulidades. En otras palabras, ahora se trata de una conjunción: debe darse una causal de nulidad pero siempre y cuando se afecten también los elementos esenciales o genéricos del acto, en cuyo aspecto la determinancia ha jugado un papel muy importante:



Lo que en este trabajo se propone es que exista solamente un sistema genérico (y no solamente una causal genérica de nulidad de votaciones o de elecciones) para que se declaren las nulidades solamente cuando se afecten los aspectos esenciales o “genéricos” del acto, sin que exista una lista de causales que las limiten. Dichos elementos esenciales o genéricos de validez, que se detallan en el siguiente punto, son el sujeto, la voluntad, el objeto, la forma y el fin.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Un régimen genérico como el que se propone, rige en diversos países. En España, por ejemplo el artículo 113 del Código Electoral establece: “1. Concluido el período probatorio, en su caso, la Sala, sin más trámite, dictará Sentencia en le plazo de cuatro días.

2. La Sentencia habrá de pronunciar alguno de los fallos siguientes:

...d) Nulidad de la elección celebrada en aquella o aquellas Mesas que resulten afectadas por *irregularidades invalidantes* y necesidad de efectuar nueva convocatoria en las mismas, que podrá limitarse al acto de la votación, o de proceder a una nueva elección cuando se trate del Presidente de una Corporación Local, en todo caso en el plazo de tres meses a partir de la sentencia. No obstante, la invalidez de la votación en una o varias Mesas o en una o varias Secciones no comprometerá nueva convocatoria electoral en las mismas *cuando su resultado no altere la atribución de escaños en la circunscripción.*”¹¹⁹

E igual en Uruguay en donde, por ejemplo, se autoriza “protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado”, siempre y cuando los “hechos, defectos o irregularidades ... influyan en los resultados generales de la elección.”¹²⁰

¹¹⁹ Ver., artículo 113, párrafo 2, de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General de España. Por lo general, como se explica más adelante, la nulidad sólo puede ser declarada cuando la misma sea determinante para el resultado de la elección o cause perjuicio evidente (Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

¹²⁰ El artículo 162 No. 7.812 de la “Ley de Elecciones”, establece: “ Las autoridades nacionales de los Partidos Políticos registradas ante la Corte Electoral podrán protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado. Las protestas podrán presentarse durante los escrutinios y hasta los tres días siguientes al de su terminación ante la Corte Electoral. La presentación de una protesta no obstará a la proclamación de los candidatos electos, quedando supeditada su validez o eficacia a la decisión que recaiga en el periodo de anulación.” Además el artículo 165 señala que “La Corte Electoral podrá anular total o parcialmente las elecciones, requiriéndose para ello el voto conforme de seis de sus miembros, de los cuales tres, por l menos, deberán ser los miembros elegidos por dos tercios de votos de la Asamblea General. En tal caso deberá convocar a una nueva elección total o parcial la que se efectuará el segundo domingo siguiente a la fecha del pronunciamiento de nulidad. En la nueva elección no podrán concurrir otras hojas de votación que las registradas para la elección anulada”. Información obtenida por Internet.

Al respecto el Maestro Jesús Orozco señala " Sin embargo puede darse el supuesto de que la nulidad de una votación en una mesa o casilla pueda tener influencia en la elección, toda vez que casi todos los ordenamientos electorales analizados establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa es determinante para el resultado general y validez de la elección, se requerirá de una nueva votación o, en su caso, de una nueva elección. En efecto, algunos ordenamientos establecen el principio en forma negativa, al prescribir que no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencia sobre el resultado general de la elección (Uruguay y Venezuela), en tanto que otras lo formula en sentido positivo , al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar o ser determinantes para el resultado de la elección (Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Panamá), o bien, suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido (Panamá)."¹²¹

Aunque claro, también hay países en Latinoamérica en los que, al igual que en México, se prevé en forma explícita que la nulidad sólo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley (por ejemplo, Bolivia y El Salvador)¹²²

¹²¹ Orozco Henríquez, Jesús. "Las Causas de Nulidad Electoral en América Latina", en Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F. 1999 pag. 1189

¹²² El artículo 255 del Código Electoral de El Salvador, señala: "Será nulo el voto en el proceso electoral sólo en los siguientes casos: 137. Cuando la papeleta apareciere con marcas en dos o más espacios de los destinados a Partidos Políticos o Coaliciones diferentes, o si la marca puesta abarcó dos o más de dichos espacios y no se pudiese determinar con claridad cuál fue la intención del votante; 138. Si la numeración de orden que aparezca en la papeleta no corresponde a la numeración de las papeletas recibidas por la Junta Receptora, en donde se haya depositado el voto; 139. Cuando en la papeleta no apareciere la firma del Presidente de la Junta Receptora de Votos y el sello correspondiente; 140. Si la papeleta está mutilada en lo esencial de su contenido; 141. Si la papeleta contiene palabras obscenas; 142. Cuando en el caso del numeral 2. El artículo siguiente hubiere comprobado las anomalías allí señaladas, respecto a determinadas Juntas Receptoras de Votos." Por su parte de acuerdo con el artículo 256 la nulidad de la elección será declarada por el Consejo : " 143. Si las elecciones se hubieren efectuado en horas diferentes a las señaladas por este Código, salvo caso fortuito o fuerza mayor en día diferente al señalado en la especial convocatoria en su caso; 144. Cuando por fraude coacción o violencia de las autoridades civiles o militares, de los miembros de los organismos electorales de Partidos Políticos o Coaliciones contendientes o de los representantes autorizados por éstos, o por cualquier otra

5. LA IDENTIFICACION DE LOS ELEMENTOS “GENÉRICOS” O “ESENCIALES” DE LAS VOTACIONES Y ELECCIONES, DEPENDE DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE ÉSTAS

Ya antes dije que las teorías de nulidades identifican y ordenan, por una parte, cuáles son los presupuestos de validez de un determinado acto jurídico y cuya ausencia debe ser sancionada con nulidad de éste, y por otra parte, cuál es la autoridad competente para declarar la nulidad del acto, en qué plazos puede solicitarse la nulidad, quién puede solicitar la nulidad, y cuáles deben ser los efectos de la declaración de nulidad, precisando en qué casos sí y en qué casos no, la destrucción del acto irregular implica también destruir todos los actos posteriores a él.¹²³

Pues bien, para determinar cuáles son los presupuestos “genéricos” o “esenciales”, que determinan la validez de las votaciones y elecciones, debe primeramente identificarse cuál es la naturaleza jurídica de los referidos actos electorales.

En términos generales, hay dos grandes perspectivas teóricas: la teoría orgánico-funcional y la teoría liberal-individualista de las votaciones y elecciones. La primera opina que las elecciones son una función pública a cargo de un órgano público que se denomina “cuerpo electoral” y que se integra por la suma de los ciudadanos, y la segunda considera que las elecciones son el resultado de ejercer los individuos, el voto libre e igual y en general los demás derechos humanos de participación política.

persona o grupo se hubiere hecho varias el resultado de la elección”. Información obtenida por Internet.

¹²³ Ver capítulo I, de esta tesis

El debate sobre la naturaleza jurídica del voto, votaciones y elecciones, no es nuevo. Ya en 1791, en la Asamblea Constituyente Francesa, se discutió si al electorado corresponde el desarrollo de una función pública o el ejercicio de un derecho, y sobre este particular, en la referida Asamblea Constituyente, Barnave afirmó que “la calidad de elector sólo es una función pública a la que nadie tiene derecho, que la sociedad dispensa según se lo prescribe su propio interés: la función de elector no es un derecho”¹²⁴.

Para la teoría orgánico- funcional el día de las elecciones se manifiesta en las urnas, no el pueblo soberano, sino un órgano público (el cuerpo electoral) desempeñando una función pública. Soberano significa lo que está por encima de todo, es poder “que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas”¹²⁵ y si fuera el pueblo soberano el que se expresa el día de la elección, entonces la validez de su manifestación de voluntad no podría estar condicionada al cumplimiento de los requisitos de tiempo, modo y lugar, que establecen las leyes electorales, ya que el soberano no reconoce al Derecho como límite de su actuación. No podría hablarse de un régimen jurídico con fundamento en el cual pueda anularse las votaciones y elecciones soberanas. Sólo admitiendo que la elección no es expresión soberana, cobra vigencia en el derecho electoral que establece las reglas en apego a las cuales, no el soberano, sino en todo caso un determinado órgano del gobierno (el cuerpo electoral), ejerce una función pública, necesariamente supeditada a la ley y consistente en determinar la integración de los poderes representativos del gobierno. “En sentido estricto no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, sino esa prolongación suya que es el cuerpo electoral...De ahí que se considere al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral”¹²⁶

¹²⁴ Archives parlementaires, cit. por JEZE, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, 1ª serie, t. XXIX, trad. Julio San Millán Almagro, t.II2, Edit. Depalma, Argentina, 1949, p. 164 pags. 356 y 366.

¹²⁵ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19ª ed. Edit. Porrúa, México, 1983, pag.19

¹²⁶ BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional, 2ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p.223.

Esto es, la teoría orgánico-funcional propone reconocer que el conjunto de los ciudadanos, organizados y movilizados para votar, constituyen en sí mismos un órgano o poder del gobierno (el “cuerpo electoral” o el “poder electoral”, el cual sólo se integra en las fechas y bajo las condiciones preestablecidas por la ley, para luego quedar en receso durante el tiempo entre dos elecciones), de tal manera que a la votación y elección habría que considerarlas como actos de autoridad con elementos de validez equiparables a los del derecho administrativo.

En el apartado siguiente, dándole a las votaciones y elecciones, el tratamiento de actos de la autoridad pública denominada cuerpo electoral – como lo propone esta teoría orgánico-funcional—, trataré de identificar sus elementos genéricos de validez, que desde este enfoque, básicamente serían: el sujeto, la voluntad, el objeto, la forma y el fin.

Por cuanto hace a la perspectiva teórica “liberal individualista”, en resumen puede decirse que ésta considera a las elecciones como el resultado de que los individuos ejerzan sus derechos humanos de participación política, con la finalidad de constituir autoridades públicas. El discurso teórico de esta perspectiva podría resumirse como sigue: a partir de la idea consolidada por Locke, Montesquieu y

Rousseau, y luego consignada en el artículo 1° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida en Francia en 1789, de que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, habría que concluir que nadie nace con derecho para mandar sobre los otros, de tal manera que si alguien impone a otros su voluntad, éstos pierden esa libertad que es atributo esencial los hombres y condición para que éstos desarrollen sus potencialidades. Y si nadie tiene un derecho original a mandar ni a ser superior a otros, entonces la autoridad pública que indispensablemente se requiere en las sociedades, sólo puede constituirse con fundamento en el consentimiento de los propios gobernados, de tal manera que el individuo cuando se someta a la autoridad “no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.”¹²⁷ Las elecciones, por lo tanto,

¹²⁷ ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Edit., UNAM, México, 1984, pag. 20

esencialmente servirían para constituir autoridades públicas, pero sin que los hombres dejen de ser libre e iguales.

Como se advierte, para la concepción liberal individualista, el individuo y sus derechos humanos consustanciales, son el fundamento y el fin de toda sociedad y de todo derecho positivo. Entre estos derechos humanos quedarían incluidos los derechos políticos de “participación directa o indirecta en los procesos de formación de la voluntad estatal” y de “sufragio activo y pasivo, en elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto libre, secreto, universal, intransferible y personal.”¹²⁸

Y en correspondencia con lo anterior, la validez de las elecciones quedaría supeditada a que en ellas pudieran actualizarse de manera completa y libre, los derechos de participación política de los ciudadanos.

6. ELEMENTOS “GENÉRICOS” O “ESENCIALES” DE LAS VOTACIONES Y ELECCIONES, CONSIDERADAS COMO ACTO DE LA AUTORIDAD DENOMINADA CUERPO ELECTORAL

El acto electoral, entendido como la manifestación que hacen, el día de las elecciones, el conjunto de los ciudadanos, para la renovación de los poderes públicos, tradicionalmente ha sido entendido como un acto político. Sin embargo, de acuerdo con la teoría funcional-orgánica antes apuntada, también puede considerarse a las votaciones y elecciones como actos que realiza la autoridad pública denominada “cuerpo electoral”.

Ahora bien, los actos electorales de votación y elección, si bien es cierto que no pueden asimilarse totalmente al acto administrativo de autoridad colegiada,

¹²⁸ Artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en PECES-BARRA, Gregorio, LIBORIO HIERRO, Santiago Iñiguez de Onzoño, y Llamas Angel, en Derecho Positivo de los Derechos Humanos, Edit. Debate, Serie de Derecho. Madrid, 1987.

- *"Es de todo punto evidente que el acto administrativo debe emanar de un órgano que actuando en ejercicio de la función administrativa, tenga competencia para dictarlo... para que exista acto administrativo es preciso que el órgano que lo dicta y que actúa en función administrativa, sea de carácter estatal..."¹³¹*
- *"El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal"¹³²*

Como vemos, los autores citados coinciden en que el acto debe ser emitido por un órgano del Estado con competencia para ello. Idea ésta que también se recoge en el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el que se establece: "Son elementos y requisitos del acto administrativo: I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo".

Ahora bien, en materia electoral el órgano del Estado que sería el sujeto emisor de los actos de votación y elección, sería precisamente "el cuerpo electoral".

Es importante señalar que aún cuando ningún artículo de la Constitución o de la ley menciona expresamente las existencia del cuerpo electoral como órgano facultado para designar a los integrantes de los poderes públicos representativos; la existencia de dicho órgano y de dicha competencia, se desprende en mi opinión de los artículos 39 y 41, párrafo 1 y 2, de la Constitución General, al señalar respectivamente, que "La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...", que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión..., y por lo de los Estados..." y que "La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...". además de que el artículo 34 de la Constitución establece quiénes son ciudadanos y el artículo 35 Constitucional establece cuáles son sus prerrogativas entre las que se encuentra en la fracción I del referido artículo, la de votar en las elecciones

¹³¹ ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Volúmen I. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1984, pags.493 y 493 y 494.

¹³² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. 267.

populares, misma que puede ser interpretada como la facultad de integrar el cuerpo electoral.

Pizzorusso explica que la noción de cuerpo electoral puede aplicarse lo mismo en los sistemas electorales con voto indirecto (ej. EE.UU.) que en los de voto directo (ej. México). Esto es, la noción cuerpo electoral puede utilizarse para denominar a cada uno de los colegios electorales que se integran por electores previamente elegidos en votación popular y que tienen la atribución de a su vez elegir, por ejemplo, al Presidente de los Estados Unidos o a los consejos regionales, provinciales o municipales de Italia; aunque también la denominación cuerpo electoral puede aplicarse correctamente para significar al total de los ciudadanos que en votación directa eligen a sus representantes populares y, desde esta última perspectiva —explica Pizzorusso—, los colegios electorales integrados por electores designados mediante voto, deben ser considerados como órganos de un cuerpo electoral único integrados por la suma de los ciudadanos y que tiene con el pueblo no una relación de representación sino de intermediación¹³³. La Constitución Política del Estado de Nuevo León de 1849 designaba como Poder Electoral al colegio electoral integrado por electores electos popularmente, pero igualmente las Constituciones Nuevoleonesas de 1857 y 1874 también denominaron como Poder Electoral a la suma de los ciudadanos que elegían directamente a sus representantes¹³⁴.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para entender mejor qué es el cuerpo electoral, cabe hacer la siguiente analogía: de la misma manera que los ciudadanos integran pero no son el cuerpo electoral, así también los diputados integran pero no son la Cámara de Diputados. Los ciudadanos lo mismo que los diputados tienen la obligación de votar para formar la

¹³³ Ver PIZZORUSSO, Alessandro, Lecciones de Derecho Constitucional, traducción de Javier Jiménez Campo, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pags. 255 a 259.

¹³⁴ Ver ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, El Poder Supremo del Estado se Divide para su Ejercicio en: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Reflexiones sobre la Elección como Función Pública a Cargo de un Poder Estatal, a Partir de las Constituciones Nuevoleonesas del Siglo XIX, en Revista del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, Año 2 publicación No. 13, México, 1999, pags. 8 a 11.

voluntad del cuerpo colegiado al que pertenecen y tienen el derecho a producir tal voto con entera libertad, empero, no es a los diputados sino al Congreso a quien corresponde la atribución de legislar, de la misma manera que no es a los ciudadanos sino al cuerpo electoral a quien corresponde la atribución de designar a quienes habrán de integrar los poderes públicos representativos. El órgano emisor del acto de elección es el cuerpo electoral.

El gran elector es el cuerpo electoral. El voto de un ciudadano puede violentarse o incluso no producirse y esto no deriva nulidad de la elección. El voto de un ciudadano igualmente puede no trascender hasta convertirse en representación política, por ejemplo cuando el referido ciudadano votó por un partido o candidato que no ganó curul o escaño. Sin embargo, no producirse o viciarse el voto del cuerpo electoral produce necesariamente la nulidad de la elección, además de que la voluntad del cuerpo electoral siempre y necesariamente habrá de constituirse en gobierno.

El Objeto

En relación con el objeto de los actos de autoridad administrativa, Rafael Martínez, Acosta Romero y Escola, opinan lo siguiente:

- *"el objeto es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad... el objeto en sí es el contenido del acto administrativo".*¹³⁵
- *el objeto puede dividirse en dos: a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada*¹³⁶

¹³⁵ MARTÍNEZ M, RAFAEL I., Ob. Cit., pag. 204.

¹³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit., pags. 823 y 824.

- *"El contenido sería aquello en lo que el acto administrativo en sí consiste, sus propios elementos constitutivos y caracterizantes; mientras que el objeto sería, en cambio, el efecto que se propone obtener la administración al dictar tal acto, pero entendido en su sentido más concreto y diverso, según los casos: la provisión de un empleo público, la demolición de una finca que amenaza ruína, etc."*¹³⁷

Ahora bien, por lo que hace al acto de la elección a cargo del cuerpo electoral, su objeto no podrá ser otro que el designar a quienes habrán de integrar a las autoridades públicas representativas. Y esto, particularmente se desprende de la lectura de los artículos 41, párrafo 2, de la Constitución, y 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que respectivamente establecen que "La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...", y que "El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el mismo Código...que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".

Es anulable todo acto de autoridad cuyo objeto sea física y jurídicamente imposible, o sea ilícito, considerando que la ilicitud "supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto"¹³⁸.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

VOLUNTAD

La voluntad como elemento de un acto de autoridad, puede ser definida como "la expresión de una decisión del órgano..., pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho..."¹³⁹ Y por cuanto hace a la voluntad de los órganos de integración colegiada, Boquera Oliver y Gabino Fraga apuntan lo siguiente:

¹³⁷ ESCOLA, Héctor Jorge. Ob. Cit. pag. 498.

¹³⁸ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., pag. 270.

¹³⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit. pag. 204.

- *"la voluntad de un órgano colegiado se forma por la suma de las voluntades de las personas físicas que lo componen si alcanza el quórum que las leyes han fijado para que exista voluntad administrativa. La falta del quórum requerido impide que se forme la voluntad y no existirá el acto administrativo que se pretende conseguir... Para la formación de la voluntad de los órganos colegiados existen procedimientos específicos".¹⁴⁰*
- *"que en relación con este elemento del acto administrativo, se puede suscitar el problema relativo a la formación de voluntad cuando se trata de un órgano colegiado, es decir, cuando varios miembros son simultáneamente titulares de un órgano de la Administración. Normalmente, sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la reunión de los titulares, para la expresión de su voto y para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trata. Constituye, además, un regla fundamental en la materia la de que todas las decisiones deben de ser tomadas en reunión oficial de los integrantes de dicho órgano, pues de otro modo no sería éste el que estaría actuando, sino individuos aislados que no tienen con este carácter ninguna competencia legal".¹⁴¹*

Sobre la naturaleza de la voluntad que expresa el cuerpo electoral como órgano del Estado, R. Carré de Malberg señala que "el cuerpo electoral expresa una voluntad estatal, quiere por el Estado. Pero su voluntad, lo mismo que la del funcionario, no es una voluntad de órgano. El funcionario quiere de un modo subalterno, consecutivo a la voluntad suprema del Estado; el cuerpo electoral quiere de un modo preparatorio, anterior a la voluntad perfecta que anunciarán los órganos propiamente dichos."¹⁴² Los órganos a los que se refiere Carré de Malberg, que anunciarán posteriormente la voluntad perfecta del Estado, son básicamente las asambleas o poderes legislativos.

¹⁴⁰ BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo. 10ª ed. Edit. Civitas, 1996, p. 404.

¹⁴¹ FRAGA, Gabino. Ob. Cit pag. 269.

¹⁴² CARRE DE MALBERG, R., Teoría General del Estado. 2ª ed. . México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1998, pag. 1099.

Ahora bien, para la integración de la voluntad de un órgano colegiado, como es el caso del cuerpo electoral, la ley o la constitución siempre establecen las reglas y requisitos relativos, necesarios para la configuración de dicha voluntad. Sobre este particular, José Antonio Trevijano Fos escribe que "En el caso de la colegialidad, por un fenómeno exclusivamente jurídico, se considera formada una voluntad cuando se cumplen los requisitos exigidos, y esto no rompe en absoluto con el principio que considera a la voluntad como elemento esencial del acto".¹⁴³

Para Boquera Oliver el procedimiento para la formación de la decisión de los órganos colegiados administrativos se integraría por los siguientes trámites esenciales: la convocatoria, la orden del día, la constitución del colegio, la votación y la proclamación del resultado de la votación.¹⁴⁴ Las ideas de Boquera sobre este tema, serían en resumen las siguientes:

- **LA CONVOCATORIA.** *Convocar significa citar, llamar a varias personas para que concurran a lugar o acto determinado. La convocatoria es el anuncio de la reunión o sesión de los miembros del colegio y la indicación de que concurran a la misma. En virtud de la convocatoria los colegios pueden desarrollar su actividad cumpliendo, entre límites más o menos estrechos, las reglas de unidad de tiempo, de lugar y de acto.*

- **EL ORDEN DEL DÍA** *es la determinación o fijación de lo que será objeto de análisis y decisión por el órgano colegiado cuando éste se reúna según la convocatoria.*
- **CONSTITUCIÓN DEL COLEGIO.** *El órgano colegiado queda constituido cuando en el día, hora y lugar señalado por la convocatoria se reúne un número suficiente de sus miembros. La Ley determina cuál es el número legal de miembros de un colegio y cuál es el quórum para la válida celebración de las sesiones del mismo. En algunos casos para que se constituya debidamente el órgano colegiado, es necesario que éste se reúna en el lugar señalado por la ley y, a veces, con determinadas circunstancias.*
- **LA VOTACIÓN.** *Mediante su voto cada miembro del colegio manifiesta su voluntad y la mayoría de las voluntades expresadas sobre las*

¹⁴³ GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio. Los Actos Administrativos. 2ª ed. Edit. Civitas, Madrid 1991, pags. 137-138.

¹⁴⁴ Ver Idem. pag 424

cuestiones que figuran en el orden del día se convierte en la decisión del colegio. Las leyes establecen cuántas voluntades individuales deben sumarse para que exista acuerdo del colegio. La mayoría necesaria para adoptar acuerdos puede ser simple o especial.

- *LA PROCLAMACIÓN DEL RESULTADO DE LA VOTACIÓN. La manifestación de cuántas voluntades coinciden y si son suficientes para la adopción del acuerdo, y cuál es el contenido de éste, existirá siempre, pero no siempre aquélla tendrá lugar de manera clara y precisa. Para que la voluntad aparezca con rotundidad se regula, a veces, su proclamación y conviene que se haga con el máximo cuidado para saber con exactitud si existe acuerdo y cuál es su contenido.¹⁴⁵*

En relación con las irregularidades en el procedimiento de formación de la voluntad del órgano colegiado, que vician esta voluntad, Boquera escribe lo siguiente:

"el procedimiento de formación de la voluntad de los órganos colegiados suma voluntades individuales hasta crear la voluntad del órgano colegiado. Convocatoria, orden del día, constitución del colegio, votación, proclamación del resultado de la votación, son sus trámites y con el último nace el acto administrativo.

*...
Puede faltar alguno o algunos de los trámites esenciales del procedimiento de formación del acto administrativo (voluntad). La consecuencia de este vicio será la inexistencia del acto del órgano colegiado, porque por él no existirá voluntad del colegio, sino apariencia de su voluntad..."¹⁴⁶*

Aunque además el propio Boquera Oliver, señala que la voluntad de un órgano colegiado, además de que puede viciarse por los referidos defectos o irregularidades en los procedimientos que intervienen en su formación, también la voluntad puede estar viciada en sí misma.

Los vicios de la voluntad son la violencia..., la intimidación... y el dolo. Con la violencia, la intimidación o el dolo se logra que aparezca como voluntad de un sujeto lo que realmente éste no ha querido. La voluntad aparente no coincide con la real. En los casos de violencia e intimidación no existe

¹⁴⁵ Idem. pags. 424-429

¹⁴⁶ Idem. pag. 431.

propia mente voluntad; en el supuesto de dolo, la voluntad no ha sido rectamente formada. La inexistencia de la voluntad origina la inexistencia del acto administrativo, por faltarle uno de sus elementos esenciales... La voluntad dolosamente originada tiene por consecuencia... la nulidad de pleno derecho del acto...¹⁴⁷

Ahora bien, por cuanto hace a la formación de la voluntad del cuerpo electoral, no cabe duda que la Constitución y el Código Federal contienen diversas normas particularmente relacionadas con la convocatoria a elecciones, la constitución del cuerpo electoral el día de los comicios, el procedimiento de votación, y el escrutinio y computo de la votación y de la elección así con la proclamación de los resultados electorales.

E inclusive, desde mi punto de vista, la mayoría de las causales de nulidad de votación y elección están relacionadas con el incumplimiento de las reglas sobre la formación de la voluntad del cuerpo electoral. Por ejemplo, de las diversas causales de nulidad de votación y elección, previstas en los artículos 75, al 78 de la LGSMIME, tienen que ver con

- La convocatoria a comicios: recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- La constitución del cuerpo electoral: permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores; impedir el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos; anularse la votación recibida en casilla en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito o entidad de que se trate; no instalarse las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito o entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.

¹⁴⁷ Idem. pag. 403-404

- El procedimiento de votación: recibir la votación personas u órganos distintos.
- El procedimiento de escrutinio y cómputo y de declaración de resultados: realizar el escrutinio y cómputo en lugar diferente; haber mediado dolo o error en la computación de los votos.
- Vicios propios de la voluntad, como violencia o intimidación, y error sobre el objeto: ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores; ser inelegibles los candidatos ganadores.

Finalmente es pertinente aclarar que el elemento voluntad del acto de autoridad, no debe confundirse con la forma en que ésta se objetiva, en virtud de que voluntad y forma son elementos distintos del acto de autoridad. Sobre esto, García-Trevijano Fos nos dice que "puede ocurrir que se exija también una forma especial de manifestación (de la voluntad). En tal caso, aunque prevalece la voluntad formada, la invalidez procederá por el aspecto puramente formal del incumplimiento de la forma prescrita".¹⁴⁸

La forma

Sobre el elemento de la forma, Garrido Falla, Acosta Romero, Boquera Oliver, y Gabino Fraga, escriben lo siguiente:

- *"En su acepción más estricta la expresión forma se entiende referida al modo de declaración de una voluntad ya formada, actuando como medio de transporte de dicha voluntad del campo psíquico al campo jurídico, a los fines de asegurar su prueba y de permitir el exacto conocimiento de su contenido..."*¹⁴⁹
- *"la forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material*

¹⁴⁸ García-Trevijano Fos, Ob. Cit., pag. 139.

¹⁴⁹ Garrido Falla, citado por Rafael I. Martínez M., Ob. Cit., pag. 205.

externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades”¹⁵⁰

- *“La voluntad debe exteriorizarse para producir consecuencias jurídicas. Denominamos forma al medio de exteriorizar la voluntad, el modo de declarar una voluntad ya formada”¹⁵¹*
- *“La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo... A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa”.¹⁵²*

En relación con los actos administrativos, el elemento de forma se cumplirá, por regla general, haciendo constar el acto o resolución por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

Tratándose de la materia electoral, los aspectos formales cobran gran importancia particularmente en México, en donde diversas formalidades han sido adoptadas particularmente para la expresión de la voluntad del elector, con el propósito de evitar la falsificación de los votos o el fraude electoral. Ciertos documentos tienen elementos formales excesivos, que sin embargo responden al deseo de reducir la desconfianza ciudadana en los comicios.

Por ejemplo, cada voto debe producirse precisamente en las boletas electorales impresas por el Instituto Federal Electoral, que están adheridas a un talón foliado y que han sido impresas en papel seguridad. Asimismo, el resultado electoral de cada casilla, así como el desarrollo de la votación en la misma, debe consolidarse en Actas igualmente impresas por la autoridad electoral, y de las cuales se entregan copias a todos los representantes de los partidos políticos. E incluso para la identificación de los electores debe necesariamente utilizarse la credencial de elector expedida por el IFE y que contienen diversos elementos de seguridad

¹⁵⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. pag. 824.

¹⁵¹ José María Boquera Oliver, Ob. Cit., pag. 433 y 435.

dificultan su falsificación, como por ejemplo, fotografía, huella digital, micro impresiones del nombre del elector, sellos sólo visibles bajo luz negra, etc.

Una votación será nula si no se exterioriza precisamente en las boletas impresas por el IFE, e igualmente deberán considerarse nulos aquellos votos producidos por ciudadanos que no hubieren podido ser identificado mediante los documento formales (credencial para votar y listados nominales) que para tal efecto expide también el IFE.

7. ELEMENTOS “GENÉRICOS” O “ESENCIALES” DE LAS VOTACIONES Y ELECCIONES, CONSIDERADAS COMO EJERCIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO.

Considerar que las votaciones y elecciones son el resultado de ejercer los ciudadanos, sus derechos humanos de participación política, es una idea que básicamente deriva de las obras de Rousseau, para quien todos los hombres nacen y son intrínsecamente iguales libres y racionales, por lo que ninguno de ellos tiene de por sí una autoridad para gobernar a los demás, requiriéndose entonces que la autoridad pública se constituya con la voluntad de los que serán gobernados, siendo el voto el medio para que los hombres expresen su voluntad.

Ahora bien, lo anterior implica considerar a las votaciones y elecciones como resultado del ejercicio del voto, y a éste como un derecho humano fundamental, pues tiene un determinado contenido inherente al hombre y moralmente inalienable, sin el cual el hombre terminaría obedeciendo a otro y no a sí mismo, y perdería por lo tanto la libertad que indispensablemente requiere para vivir con plenitud y dignidad. Sobre esto, Aragón Reyes ha dicho que “Los derechos de los ciudadanos son ‘fundamentales’ no sólo porque sin ellos no serían ciudadanos, es decir, hombres libres, ni el pueblo soberano, esto es, pueblo libre, sino, además,

¹⁵² Gabino Fraga, Ob. Cit., pag. 271.

porque tales derecho se reconocen en la norma fundamental, esto es, en la propia Constitución”¹⁵³

Que el voto sea un derecho humano fundamental, no significa sin embargo, que sea ilimitado de tal manera que derogue a cualquier norma que choque con él, sino que más bien debe armonizarse con otros derechos y valores de la misma jerarquía, pero siempre respetando sus aspectos esenciales. Sobre esto, Carlos Arenas escribe:

“el derecho de voto o sufragio –Tanto activo o derecho a votar, como pasivo o derecho a ser votado—, es un derecho humano pero no ilimitado, sino que debe ser armonizado con otros derechos fundamentales, además de que es un derecho que debe ser reglamentado legalmente a efecto de que se provea el entramado material, jurídico e institucional que lo vuelve practicable en un régimen democrático. En suma, el derecho de voto es un derecho fundamental de configuración legal. Lo cual implica que el sufragio, y consecuentemente todo el derecho electoral, tiene una esencia universal e invariable, pero también tiene una extensión de configuración variable, que cada sociedad democrática puede y debe determinar estableciendo los particulares términos y modalidades que en cada realidad distinta aseguren mejor la vigencia precisamente de los contenidos esenciales del voto y de los demás derechos fundamentales y principios constitucionales. Sin olvidar desde luego, que tales modalidades del voto deben ser siempre razonables, justificadas y proporcionales, y de ninguna manera pueden traducirse en privar al derecho fundamental de su esencia fundamental.”¹⁵⁴

Desde esta perspectiva entonces, los aspectos “esenciales” o “genéricos” de las votaciones y elecciones, serían los que derivan de respetar los contenidos esenciales del derecho ciudadano de voto.

Los contenidos esenciales de un derecho fundamental “serían aquella parte del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente

¹⁵³ ARAGON REYES, Manuel. Constitución y Derechos Fundamentales, en CARBONELL, Miguel - comp.-, Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos, México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pag. 219.

¹⁵⁴ ARENAS BÁTIZ, Carlos, escribe esto en la introducción de la siguiente obra: PRADO MAILLARD, José Luis (coord), Ley Electoral del Estado de Nuevo León Comentada, Monterrey, México, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 2002, pags. 24-25.

protegidos, que dan vida al **derecho**, resulten real, concreta y efectivamente protegidos,... se rebasa o se **desconoce** el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones **que** lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la **necesaria** protección.”¹⁵⁵

En la sentencia dictada por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, **para** resolver los juicios SUP-JRC-487/2000 y acumulado, que es la **sentencia** en la que se anularon las elecciones de gobernador en Tabasco, el citado Tribunal identificó los aspectos esenciales de toda elección democrática, en **los** siguientes términos que por su importancia se transcriben integralmente:

*“De las disposiciones referidas (básicamente los artículos 39, 41, 99 y 116 Constitucionales) se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que **una** elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, **dentro** del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las **leyes** electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y **no** son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; **que** en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de orden privado; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la **certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.*

*Como consecuencia de lo anterior, si esos principios son fundamentales en una elección libre, auténtica y periódica, es admisible arribar a la conclusión de que cuando en una elección, donde se consigue una fórmula abstracta de nulidad de una elección, se constate que algunos de estos principios ha sido perturbado de manera importante, trascendente, que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente, y que por esto se ponga en duda fundada la credibilidad, la legitimidad de los comicios y de quienes resulten de ellos, resulta **procedente** considerar actualizada dicha causal.*

¹⁵⁵ El Tribunal Constitucional de España, así lo ha considerado en su sentencia 11/81.

Lo anterior significa que el sufragio ha de ajustarse a pautas determinadas para que las elecciones puedan calificarse como democráticas, pautas que parten de una condición previa: la universalidad del sufragio.

La universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto. Con la misma se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.

La libertad del sufragio, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas, se traduce que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. La fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector, porque destruyen la naturaleza del sufragio.

El secreto del sufragio constituye exigencia fundamental de su libertad, considerada desde la óptica individualista. El secreto del voto es en todo caso un derecho de ciudadano-elector, no una obligación jurídica o un principio objetivo.

Consecuentemente, si el acto jurídico consistente en el ejercicio del derecho al voto no se emite en las condiciones indicadas, porque por ejemplo, el autor del acto no voto libremente, ya que fue coaccionado, etcétera, es inconcuso que la expresión de voluntad del votante no merece efectos jurídicos. Incluso, ese acto, si no se cumple con los requisitos esenciales es posible estimar que no se ha perfeccionado y que no debe producir efectos.

Entonces, la libertad de los votantes es un elemento esencial del acto del sufragio y por ende de la elección propiamente dicha, para que pueda ser considerada democrática.

En efecto, la elección es el mecanismo por la cual se logra la expresión de la voluntad popular, se constituye por todas las etapas que preparan la jornada electoral y define su resultado. Su significado como concepto, está marcado por un dualismo de contenido.

Por otra parte puede tener un sentido neutro o “técnico”, y por la otra un sentido sesgado u “ontológico”.

El significado neutro de elecciones puede ser definido como “una técnica de designación de representantes”. En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en los que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tienen su materialización.

El significado ontológico de “elecciones” se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos; lo cual constituye su esencia.

En ese sentido se da una confluencia entre los conceptos técnicos (proceso electoral) y ontológico (la esencia del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible) de la elección, como método democrático para designar a los representantes del pueblo.

Para ejercer realmente el sufragio, el elector debe de tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Solo quien tiene la opción entre dos alternativas reales, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario no tendría opción.

Las elecciones democráticas deben efectuarse siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones sobre personas postulantes y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.

Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para una elección libre son:

- 1) La propuesta electoral, que por un lado está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado;*
- 2) La competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una contienda entre posiciones y programas políticos;*
- 3) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral);*
- 4) La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;*
- 5) El sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política;*
- 6) La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un período electoral.*

Estos principios se consagran en la Constitución Federal y en la del Estado de Tabasco, se reflejan en el sufragio universal y el derecho al voto libre, secreto, igual y directo.

El derecho de sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en el doble sentido, es sobre todo un principio, el más básico de la democracia, o

hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible en la medida en que sí se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otra forma más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto.

Para llegar a él, como se dijo, el elector debe elegir, cuando menos entre dos alternativas, y sólo puede hacerlo si conoce la propuesta de los candidatos.

El conocimiento de la oferta política del partido, deriva de la comunicación que tienen con el electorado. Resulta obvia la importancia que tienen los medios de difusión en este intercambio de información. La importancia de acceder en condiciones equitativas a los espacios en la radio, televisión y distintos medios de difusión, deriva en la gran eficacia y penetración que tienen en la ciudadanía. Pues a través de estos medios de difusión los partidos políticos y candidatos tienen la oportunidad de exponer los puntos de vista sobre la forma de enfrentar los problemas que afectan a la ciudadanía, los aspectos sobresalientes de su programa de trabajo, los principios ideológicos del instituto político y la opinión crítica de la posición que sostienen sus adversarios.

Entonces, la equidad en las oportunidades para la comunicación constituye, entre otros, uno de los elementos esenciales en una elección democrática, cuya ausencia da lugar a la ineficacia de la elección.

Todo lo anterior nos lleva a estimar el clima de libertad que debe imperar en una elección, para que cumpla con el principio democrático que prevé la Constitución Federal, pues es obvio que no es posible una elección si se celebran en una sociedad que no es libre.

Tratar de definir el concepto libre, nos enfrenta ante un término relativo, pues dependerá de la concepción histórica y social de cada grupo social que la defina. Sin embargo, existe un común denominador, las elecciones no pueden ser libres, si las libertades públicas no están al menos relativamente garantizadas.

La noción de libertades públicas puede concebirse en términos de un clima social o en términos de derecho y garantías señalados por la ley.

El clima de libertad es aquel en que circula ampliamente una abundante y variada información sobre los asuntos públicos: lo que se oye o se lee suele ser discutido y las personas se agrupan en organizaciones para ampliar su propia opinión.

En el aspecto legal, las libertades públicas comprenden las clásicas libertad de palabra, de prensa, de reunión, de asociación pacífica y el no ser

sancionado económicamente o privado de libertad sin mediar sentencia de **tribunal** que aplique las leyes establecidas.

De ello se sigue que, en el terreno político, el elector debe quedar libre de **ciertas formas explícitas de coacción**: Las libertades elementales consisten **en que su voto no se vea influido por intimidación ni soborno, es decir, que no reciba castigo ni recompensa por su voto individual, aparte de las consecuencias públicas que emita su voto en el escenario antes mencionado, garantizado por sus libertades públicas lo que haga con pleno conocimiento de las propuestas políticas derivado de una equitativa posibilidad de difusión de las propuestas de los partidos políticos.**

Estas son las condiciones que debe tener una elección, que tienden a cumplir con el principio fundamental de que los poderes públicos se renueven a través del sufragio universal, tal como lo establece la Constitución Federal; que se cumpla con la voluntad pública de constituirse y seguir siendo un Estado democrático, representativo en donde la legitimidad de los que integran los poderes públicos, derive de la propia intención ciudadana.

Una elección sin estas condiciones, en la que en sus etapas concurren intimidaciones, prohibiciones, vetos, iniquidades, desinformación, violencia; en donde no estén garantizadas las libertades públicas ni los elementos indicados, no es, ni representa la voluntad ciudadana, no puede ser basamento del Estado democrático que como condición estableció el constituyente, no legitima a los favorecidos ni justifica una correcta renovación de poderes.

Entonces, en los casos indicados anteriormente, la elección resulta nula...¹⁵⁶

Además, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, a partir de la **antes** referida sentencia que anuló la elección de gobernador realizada en Tabasco **en el** año 2000, y también a partir de la sentencia que confirmó la validez de la **elección** de gobernador realizada en Yucatán en el año 2001, ha derivado la siguiente **tesis** relevante:

"ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución

¹⁵⁶ Ver Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral -Caso Tabasco- Ob. Cit. pags 493 a 496.

Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las Constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.¹⁵⁷

8. EL SISTEMA GENÉRICO DE NULIDADES ELECTORALES, IMPLICA DISCRECIONALIDAD JUDICIAL, Y TIENE COMO RIESGO EL EJERCICIO EXCESIVO DE ÉSTA.

Por las razones que he expuesto a lo largo de esta tesis, creo que conviene

¹⁵⁷ Ver Tesis relevante SUP010.3 EL2/2001, aprobada por la Sala Superior en noviembre de 2001. Los precedentes de esta tesis son las sentencias que resolvieron los casos SUP-JRC-487/2000 y acumulado (impugnación de la elección de gobernador de Tabasco), y SUP-JRC-120/2001 (impugnación de la elección de gobernador de Yucatán).

sustituir el sistema de causales de nulidad limitativas y taxativas, por un sistema genérico de nulidades de votación y elección. Sin embargo, debo reconocer que este último sistema no está exento de riesgos, principalmente del riesgo de la excesiva discrecionalidad judicial.

La discrecionalidad judicial no es algo malo o indebido, por el contrario, es algo consustancial a la función judicial e inevitable en todos los sistemas jurídicos del mundo. Sin embargo, lo que sí constituye un riesgo es que la discrecionalidad judicial se ejerza con exceso, sin reconocimiento ni respeto de los límites que le son aplicables.

¿Por qué en un sistema genérico de nulidades está presente la discrecionalidad judicial?, y ¿cuáles son los límites de la discrecionalidad judicial, que desde luego no deben excederse?, son las preguntas que intentaré responder en este apartado.

8 a). ¿Por qué en un sistema genérico de nulidades está presente la discrecionalidad judicial?

La discrecionalidad judicial estaría presente en un sistema genérico de nulidades, básicamente porque en éste sistema, las hipótesis normativas de nulidad de votación y elección, seguramente incluirían conceptos jurídicos de los denominados “abiertos” o “indeterminados”, los cuales se traducen siempre en discrecionalidad instrumental o técnica para el órgano aplicador del derecho.

En efecto, en las normas jurídicas que integraran el sistema genérico de nulidades, seguramente se incluirían conceptos jurídicos abiertos o indeterminados, ya que se dispondría que las votaciones o elecciones se anularan, cuando ocurrieran, por ejemplo:

- irregularidades que afecten de manera “determinante” los resultados electorales;
- irregularidades “invalidantes”
- afectaciones “graves” al derecho de voto “libre e igual”
- vicios que impidan la celebración de elecciones “democráticas”, etc

Y por incluir conceptos jurídicos abiertos o indeterminados, como los referidos conceptos de “determinante”, “invalidante”, “grave”, “libre”, “igual” y “democrática”, es necesario entonces que la autoridad, tanto administrativa como judicial, establezca primero qué significa o debe entenderse por tales conceptos, a efecto de poder aplicar las normas jurídicas que los incluyen. Y como el contenido de los referidos conceptos jurídicos abiertos o indeterminados, no está expresamente previsto en una norma escrita de derecho, se requiere entonces que la autoridad aplique su discrecionalidad instrumental o técnica para dotar de contenido a los referidos conceptos. Y a esta discrecionalidad se le denomina instrumental o técnica, ya que la autoridad la ejerce como un medio, como un instrumento, o como un presupuesto técnico, a efecto de poder aplicar una norma de derecho que incluye un concepto jurídico indeterminado.

Sobre este particular, Arenas Bátiz, escribe lo siguiente:

“Facultades discrecionales en general, son aquellas que se caracterizan por los siguientes rasgos: 1) autorizan a la autoridad para adoptar una decisión dentro de un determinado margen de libre apreciación, 2) implican un acto de elección que la autoridad realiza sobre la base de argumentos valorativos que son extrajurídicos y acerca de los cuales personas razonables pueden diferir.

Ahora bien, dentro del concepto general de facultad discrecional, podemos distinguir a la discrecionalidad fuerte y a la discrecionalidad instrumental. La “discrecionalidad fuerte” sería aquella en la que la decisión de la autoridad

es en todo caso una potestad que ésta puede actualizar o no según lo elija. Y por otra parte, la “discrecionalidad instrumental”, que cuando se le confiere a los jueces se le puede llamar también “margen de arbitrio judicial”, sería aquella que faculta a la autoridad para determinar el contenido de una norma o concepto jurídico indeterminado, o para calificar la medida o intensidad con la que un cierto atributo se da en un hecho. A esta última discrecionalidad se le denomina instrumental, ya que cuando la autoridad está obligada a aplicar una determinada norma jurídica, pero ésta aún no tiene un contenido determinado, entonces instrumentalmente se requiere que la autoridad primero dé contenido a la norma, para luego poder proceder a su aplicación.”¹⁵⁸

En materia electoral, no son pocos los casos de normas que incluyen conceptos jurídicos abiertos o indeterminados, y que consecuentemente se traducen en facultades de discrecionalidad instrumental, para las autoridades no sólo judiciales, sino también para la autoridad administrativa electoral, como el Instituto Federal Electoral, y para los congresos encargados de legislar en la materia electoral. A continuación refiero cinco de estos ejemplos.¹⁵⁹

1.- El Tribunal Electoral federal, con fundamento en el artículo 75 de la LGSMIME, actualmente deberá anular la votación recibida en una casilla federal, cuando en ésta hubieren ocurrido irregularidades que resulten “determinantes” para el resultado de la votación. Ahora bien, esto de ningún modo significa que el referido tribunal pueda libremente elegir si anula o no una votación, sino que lo que significa es que el Tribunal está obligado a anular, siempre y en todos los casos en que se de una irregularidad “determinante”, teniendo el Tribunal, sin embargo, facultades discrecionales o arbitrio judicial para determinar cuándo una irregularidad será “determinante”; esto es, tendrá la autoridad facultades para

¹⁵⁸ ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio. “Discrecionalidad Judicial en la Interpretación del Derecho Electoral”, en ARNALDO ALCUBILLA Enrique, AVILA Raúl, OROZCO J. Jesús (coords) Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral. Elecciones y Justicia en España y México, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, México, 2001, pags.213-214.

¹⁵⁹ Para ilustrar con un ejemplo, no a la discrecionalidad instrumental, sino a la discrecionalidad fuerte, aquí refiero como ejemplo de discrecionalidad fuerte a la atribución que tiene la Sala Superior del TEPJF (art. 211 de la Ley Orgánica del PJF) para crear, a través del Reglamento Interno del Tribunal, los órganos auxiliares de la Comisión de Administración que estime necesarios; la cual es una atribución de discrecionalidad fuerte ya que el orden jurídico no le impone a la Sala Superior, la obligación de crear órganos auxiliares, sino que más bien le faculta para decidir libremente entre crearlos o no crearlos.

calificar la medida o intensidad con la que una irregularidad específica se hubiere dado, a efecto de establecer si tal irregularidad se dio con una intensidad o medida que resulte “determinante” para el resultado electoral.

Y reforzar la idea de que los conceptos jurídicos indeterminados, los “llena” o dota de contenido el juzgador, en cada caso concreto y a partir de criterios que no están expresamente incluidos en el derecho, sino que son valoraciones extra-jurídicas acerca de las cuales personas razonables pueden diferir; cabe mencionar que en términos generales, sobre la “determinancia” el Tribunal Electoral federal ha sostenido lo siguiente:

“...es válido sostener que una violación o irregularidad será determinante para el resultado de la elección cuando, si se suprime mentalmente, se llega a la convicción de que el resultado (electoral) pudo ser otro. Al efecto es necesario realizar un ejercicio, suponiendo que no se hubieren presentado las irregularidades o violaciones y, por tanto, sí se hubiera recibido la votación (normalmente) en las casillas de mérito”¹⁶⁰

2.- Otro ejemplo de concepto jurídico abierto o indeterminado, puede verse en el muy reciente juicio SUP-JDC-781/2002, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió, y en el cual consideró que si bien es cierto que el artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del COFIPE, establece que los estatutos de los partidos políticos deben reunir, entre otros, el requisito de “Regular los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos”, también el propio Tribunal advirtió en torno al concepto de procedimientos democrático partidista, lo siguiente:

“Tal vez no exista en el debate político un concepto tan multívoco, disperso y opinable, como el de democracia o lo democrático, pues ha sido objeto de teorización por múltiples autores en muy diversas épocas y contextos, desde la antigua Grecia, hasta el día de hoy, de manera que se ha hablado de democracia aludiendo a distintas realidades y géneros: doctrinas, valores o regímenes políticos. De ahí que resulte sumamente difícil

¹⁶⁰ Razonamiento semejante puede leerse, entre otras, en la sentencia del juicio SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000 –caso Tabasco- en la página 560.

encontrar un concepto único con validez o aceptación universal en todo tiempo y lugar.

Esto pone de manifiesto la presencia de lo que doctrinariamente se conoce como un concepto jurídico abierto o indeterminado, para referirse a un vocablo o expresión empleado en un ordenamiento jurídico como componente de algún supuesto o consecuencia, pero carente de una significación precisa, tanto dentro del sistema positivo como en el vocabulario común o técnico, ante el cual el operador jurídico, a quien le corresponde aplicar el derecho, se ve impelido a descubrir el significado que resulta más idóneo tanto para el contexto en que fue utilizada la palabra o frase, como para el contenido regido por la disposición jurídica y los fines que con ella se persiguen.”¹⁶¹

3.- También en la ya antes referida sentencia del TEPJF, en la que éste anuló la elección del gobernador de Tabasco, ese Tribunal se refirió al concepto elecciones “libres”, como un concepto jurídico indeterminado o abierto, en los siguientes términos:

“Tratar de definir el concepto libre, nos enfrenta ante un término relativo, pues dependerá de la concepción histórica y social de cada grupo social que la defina. Sin embargo, existe un común denominador, las elecciones no pueden ser libres, si las libertades públicas no están al menos relativamente garantizadas.”¹⁶²

4.- Pero como ya dije, también hay conceptos jurídicos indeterminados que se traducen en facultades discrecionales para el legislador encargado de elaborar la ley electoral, como por ejemplo el caso previsto en el artículo 116, fracción IV, constitucional, que ordena a las legislaturas de los Estados que legislen reglas para que el financiamiento público se distribuya entre los partidos políticos “en forma equitativa”. Sobre esto, el Tribunal Electoral, ha confirmado en la jurisprudencia 8/2000, que el constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.

¹⁶¹ Ver: Considerando quinto de la sentencia SUP-JDC-781/2002

¹⁶² Ver Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral -Caso Tabasco-, Ob. Cit. pag 496.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TÉRMINOS QUE EN EL ORDEN FEDERAL. La facultad de cada legislatura local para regular el financiamiento de los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General del país, toma como base el concepto de equidad, el cual debe traducirse, necesariamente, en asegurar a aquéllos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rija para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas. En estos términos, para satisfacer la equidad que impone la Constitución Federal, es necesario establecer un sistema de distribución del financiamiento público, que prevea el acceso a éste de los partidos políticos, reconociendo sus distintas circunstancias. Luego, el hecho de que los criterios establecidos por un Congreso Local sean diferentes a los que señala el artículo 41 Constitucional para las elecciones federales, no significa que tal motivo determine, por sí sólo, la inconstitucionalidad de la ley secundaria local por infracción al concepto de equidad, toda vez que, el constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.¹⁶³

5.- Y un ejemplo de concepto jurídico indeterminado que se traduce en facultades de discrecionalidad técnica o instrumental para la autoridad administrativa, sería el incluido en el artículo 177, fracción II, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral del IFE, que faculta al IFE para destituir a cualquier miembro del servicio que incurra en un incumplimiento "grave" de sus obligaciones. Y para precisamente dar contenido al concepto abierto de "grave", la Junta General Ejecutiva del IFE, en el acuerdo JGE/84/99¹⁶⁴, estableció una lista de supuestos generales que sirven de referencia para calificar la "gravedad" o "no gravedad" de un incumplimiento.

¹⁶³ Jurisprudencia J.08/2000, del TEPJF, Publicada en Justicia Electoral . Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número 4", pags. 11-12

8 b). Límites de la discrecionalidad judicial

En términos generales, los jueces deben ejercer sus facultades de discrecionalidad instrumental o márgenes de arbitrio judicial, dentro de los siguientes límites:

- La discrecionalidad debe ejercerse dentro de márgenes de razonabilidad y proporcionalidad;
- La discrecionalidad debe tener un resultado acorde con las reglas expresas del orden jurídico en vigor y con los principios generales del derecho.

Aunque los criterios que sirven para integrar el contenido de un concepto jurídico indeterminado, son criterios extra-jurídicos (porque no se encuentran en los preceptos del derecho, sino en realidades externas a éste) en torno a los cuales personas razonables pueden diferir, también es cierto que debe tratarse de criterios no arbitrarios sino razonables, en la medida en que sean conclusión de un razonamiento cuyas premisas pretenden ser objetivas.

La proporcionalidad en el ejercicio de las facultades discrecionales, por otra parte, supone que éstas deben guardar una adecuada correspondencia con la finalidad que las orienta.

Además, las facultades de discrecionalidad instrumental, deben ejercerse en concordancia con las reglas jurídicas en vigor, de tal manera que a un concepto jurídico indeterminado no puede dársele un contenido que resulte contradictorio, inconsistente o incoherente, en relación con lo que disponen las reglas jurídicas en vigor.

¹⁶⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, del día 27 de diciembre de 1999.

Ahora bien, por cuanto hace a que las facultades judiciales de discrecionalidad instrumental, desemboquen en un resultado que sea consistente con los principios generales del derecho; este es un punto muy debatido y que en cierta forma implica a los anteriores.

El debate tienen como punto de partida al hecho de que, si bien es cierto que todos coincidimos en considerar a los principios generales del derecho como enunciados normativos genéricos o categóricos, pues incorporan mandatos pero sin especificar el caso concreto o supuesto de hecho al que son aplicables, también es cierto que a los referidos principios generales del derecho se les puede concebir, obtener y justificar, por lo menos de dos maneras distintas, ya sea como principios “derivados” o como principios “autónomos”. Y el caso es que en ocasiones la discrecionalidad judicial desemboca en contenidos normativos que son concordés con principios jurídicos “autónomos”, pero no con principios jurídicos “derivados”, o viceversa.

Antes de continuar, conviene que anote qué se entiende concretamente por principio general del derecho, tanto desde la perspectiva “autónoma” o “ius-naturalista”, como desde la perspectiva “derivada” o “ius-positivista”.

- a) Los principios generales del derecho serán “derivados”, cuando se les presenta como derivados de las normas jurídicas expresas, mediante generalizaciones sucesivas o por inducción, con independencia de que sean o no principios justos o morales (sin perjuicio de considerar que algunos principios están directamente enunciados en el texto expreso de una norma constitucional o legal, pero con un contenido “abierto” o “indeterminado” que igualmente debe ser derivado del resto de las normas jurídico positivas). En este caso, a los principios generales del derecho, no se les concibe como una fuente del derecho que es autónoma a las otras fuentes como son la ley y la jurisprudencia, sino que tales principios “tienden a confundirse con las demás

fuentes. No es difícil constatar que con suma frecuencia se habla de 'principios constitucionales', 'principios legales' o 'principios jurisprudenciales'. En estos casos, se hace uso de la expresión 'principios jurídicos' que lejos de oponerse a las restantes fuentes del Derecho, parece referirse a un tipo de norma jurídica contenido en alguna de esas fuentes; o dicho en otras palabras, parece referirse a una especie dentro del género 'norma constitucional', 'norma legal' o 'norma jurisprudencial'¹⁶⁵

Concebir a los principios generales del derecho, como "derivados" de otras fuentes el Derecho, ha sido tradicionalmente considerada como una perspectiva iuspositivista, y para ilustrar esto podemos citar que "Eduardo García Maynez refiere la opinión de que "con la expresión 'principios generales del derecho' se alude a normas implícitas a las que se arriba mediante 'generalizaciones sucesivas a partir de los preceptos del sistema en vigor'. (y) Dicha opinión fue considerada propia del positivismo jurídico y fue combatida por G. Del Vecchio, para quien los principios generales del derecho no son sino los del *ius naturale*."¹⁶⁶

b) Los principios generales del derecho serán "autónomos", cuando se les obtiene y justifica como pautas de conducta que deben de observarse porque son imperativos de la justicia o de la moral, que condicionan la interpretación y aplicación de las normas jurídico positivas, pero no al revés (esto es, que las normas legales condicionen a los principios). Esta perspectiva sería coincidente en términos generales, con la opinión de "Dworkin (quien) afirma

¹⁶⁵ AGUILO REGLA, Josep, Teoría General de las Fuentes del Derecho (y del orden jurídico), Edit. Ariel Derecho, Barcelona, 2000, p. 132

¹⁶⁶ Tomado de: OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "Principios y Reglas en el Derecho Electoral Mexicano y la Polémica entre Iusnaturalismo y Iuspositivismo", en Arnaldo Alcubilla, Avila Ortiz y Orozco Henríque (coord), Memoria del III Curso de Formación Judicial Electoral, Elecciones y Justicia en España y México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pag.204.

que entiende por 'principio' una pauta que ha de observarse porque es una exigencia de la justicia, equidad o de otro aspecto de la moral"¹⁶⁷

Y ejemplos de casos en los que mediante el ejercicio de facultades discrecionales, los juzgadores electorales le han dado contenido a conceptos jurídicos indeterminados, y tales contenidos resultan concordantes con los principios jurídicos "autónomos" pero no con los "derivados", o viceversa, serían los siguientes:

En la sentencia del caso "Tabasco", varias veces referida en esta tesis, se aplicaron directamente varios preceptos constitucionales en materia comicial, y al dar contenido a conceptos indeterminados que aquéllos incluían, como por ejemplo los conceptos de voto "libre" y elecciones "democráticas", el TEPJF llegó a conclusiones que la mayoría consideró concordantes con los principios "autónomos" que deben estar implícitos en todo régimen de elecciones democráticas, pero no todos consideraron acordes con los principios que derivan, no de un concepto ideal o dogmático de democracia o libertad, sino del orden jurídico positivo que nuestro legislador nacional soberanamente ha configurado.

Más concretamente, en el caso "Tabasco", el Tribunal Electoral determinó que la elección de gobernador en Tabasco, podía anularse por haber ocurrido irregularidades que afectaban los principios que "dan sustento y soporte a cualquier elección democrática", con independencia de que tales irregularidades hubieren ocurrido, no sólo durante la jornada electoral, sino incluso después de ésta o durante la etapa de preparación de la elección. Sin embargo, a esta conclusión que expresa principios generales "autónomos" del derecho electoral, se opusieron —mediante voto particular— dos magistrados electorales de la propia Sala Superior del Tribunal Electoral federal, que consideraron que la nulidad de una elección no puede decretarse por haber ocurrido irregularidades durante la etapa de preparación de la elección, y que no hubieren sido impugnadas

¹⁶⁷ Idem, pag. 192

precisamente en esa etapa, ya que en relación con tales irregularidades debía considerarse actualizado el principio de definitividad, que es un principio general “derivado” del régimen jurídico positivo en materia electoral.¹⁶⁸

En cambio, en la sentencia dictada en la apelación 38/99 y acumulados, en la que se analizó si la fotografía del candidato Vicente Fox, podía o no ser incluida en el emblema que una coalición de partidos políticos, presentó para su registro en las boletas electorales. También el Tribunal Electoral federal le dio contenido a conceptos jurídicos indeterminados previstos en la Constitución; sin embargo, en este caso los contenidos que estableció fueron concordes, no con los principios generales “autónomos” y de alcances universales y aplicables a todos los estados democráticos, sino con los principios generales “derivados” del régimen legal positivo mexicano y consecuentemente válidos y aplicables en nuestro país, pero no necesariamente en otras naciones.

En el antes referido caso “boletas con fotografía de Fox”, uno de los magistrados integrantes de la Sala Superior, consideró que sí debía permitirse incluir fotografías en los emblemas que aparecerían en la boleta electoral, básicamente al amparo de los principios generales “autónomos” del derecho en materia de libertades públicas. Pero la mayoría de los magistrados consideró que la coalición de partidos políticos no tenía derecho para que la fotografía del candidato se incluyera en el emblema que la coalición, debido a que tal coalición habría de postular no sólo a un candidato a la Presidencia de la república, sino también a candidatos para todos los cargos de senadores y diputados federales, y consecuentemente no podía utilizar como identificación general a la fotografía del candidato a la presidencia, pues esto no era concorde con el principio general “derivado” del derecho electoral mexicano vigente, de acuerdo con el cual deben considerarse a los partidos como agrupaciones de ciudadanos en torno a una

¹⁶⁸ Ver Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral -Caso Tabasco-, Ob. Cit. pag.1

ideología y oferta políticas, respectivamente documentadas en la declaración de principios y en el programa de acción del partido, y no en torno a una persona o caudillo. En la sentencia respectiva, entre otras cosas, se afirmó lo siguiente:

“(...) No se desconoce que en otros países se admite en el derecho positivo la inclusión de la fotografía de los candidatos en las boletas electorales, pero esta situación se da precisamente porque la diferencia del sistema positivo electoral y la existencia de una determinación legal que autoriza esa conducta, lo que revela es que son principios distintos los que rigen en aquellos sistemas, y por tanto, no pueden servir de argumento para demostrar que la legislación mexicana, donde no existe norma al respecto, deba actuar en la misma forma que en los otros países.”¹⁶⁹

Como se advierte, clarificar qué principios jurídicos, los “autónomos” o los “derivados”, deben prevalecer como límite a las facultades discrecionales del juzgador y a la interpretación e integración jurídicas que éste hace, no es un problema fácil, y en esta tesis no intentaré resolverlo ya que excede los alcances de ésta.

Afortunadamente, hoy día en materia electoral en México, son excepcionales los casos —aunque cuando ocurren levantan mucha polémica— en que no coinciden los principios generales del derecho “autónomos” o de origen “ius-naturalista”, por una parte, y los “derivados” o de origen “ius-positivista”, por la otra. Y esto se debe a que el legislador al dictar las normas electorales, lo ha hecho cada vez más con espíritu democrático, pues cada vez más el derecho electoral es efectivamente resultado de una negociación o armonización entre los diversos intereses y grupos políticos, de tal manera que el sentido de las normas jurídicas y de los principios expresamente incluidos o implícitamente “derivados” de éstas, coinciden por regla general con los principios universales que deben observarse en toda elección democrática.

¹⁶⁹ Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el caso SUP-RAP-038/99 Y ACUMULADOS, pp. 114-116 de la ejecutoria.

Por lo tanto, cuando el juzgador electoral se ha visto requerido a dar contenido a un concepto jurídico indeterminado, generalmente lo ha hecho en concordancia con la obra del legislador electoral, de tal manera que no han ocurrido grandes enfrentamientos entre el poder judicial y el poder legislativo, por querer aquél sustituir la obra de éste.¹⁷⁰

Un caso en el que resulta claro como los principios generales “autónomos” coinciden con los principios generales “derivados”, es el denominado caso “Yucatán”, relativo al incidente de inejecución de sentencia, promovido porque las autoridades del estado de Yucatán no habían cumplido la sentencia dictada en los expedientes SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados. En este caso, el Tribunal Electoral federal, interpretó el derecho fundamental a la administración de justicia, previsto en el artículo 17 Constitucional, en el sentido de que este derecho incluía “la obligación de los tribunales de proveer las medidas necesarias para garantizar la plena ejecución de la sentencia”¹⁷¹, pero también el Tribunal Electoral en este caso, se cuidó de no arrogarse atribuciones que en el orden jurídico se prevén sólo para la Suprema Corte, como es el caso de decretar la separación del cargo de la autoridad remisa, y a cambio lo que hizo el tribunal fue considerar como régimen de derecho implícito aplicable a uno semejante al previsto para los tribunales de amparo.

¹⁷⁰ Aunque ciertos conflictos sí se han dado, por ejemplo el caso del control judicial de los actos internos de los partidos políticos, en donde la clara intención del legislador fue que no interviniera el Tribunal Electoral en la vida interna de los partidos, y sin embargo, el Tribunal en determinados casos sí ha juzgado conflictos inter-partidistas.

¹⁷¹ En: Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electora, No. 3 Caso Yucatán 2000-2001, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pag. 503.

CONCLUSIONES

1.- Es principio general del derecho, la “anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular”. Este principio, el artículo 8° del Código Civil Federal, lo expresa en los siguientes términos: “los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que se ordene lo contrario”.

Esto es, es principio general del derecho que todo acto de autoridad o de los gobernados (ya sea una ley, un contrato, una resolución de autoridad administrativa o una sentencia de autoridad jurisdiccional), para producir normas jurídicas (generales o individualizadas) válidas, debe tener fundamento jurídico en una norma jurídica válida de superior jerarquía (la cual a su vez debe encontrar el fundamento de su validez jurídica en otra norma jurídica superior, y así sucesivamente hasta llegar a la Constitución), y cuando esto no sucede, entonces dicho acto no es reconocido por el orden jurídico, estableciendo éste la posibilidad de declarar su invalidez jurídica o nulidad.

2.- Los regímenes de nulidades, previstos en las diversas ramas del derecho:

- Establecen los siguientes aspectos sustantivos: Cuáles son los presupuestos de existencia y/o validez de un determinado acto jurídico, y cuya ausencia debe ser sancionada con nulidad de éste, y cuáles deben ser los efectos de la declaración de nulidad, precisando en qué casos sí y en qué casos no, la destrucción del acto irregular implica también destruir todos los actos posteriores a él; y

- Regulan los siguientes aspectos procesales: cuál es la autoridad competente para declarar la nulidad del acto; en qué plazos puede solicitarse la nulidad, y quién puede solicitar la nulidad.

Y en todas las ramas del derecho, ya sea por disposición expresa de la ley o con fundamento en la jurisprudencia, encontramos como excepciones al principio general de anulabilidad, a los siguiente dos principios:

- Principio de convalidación o definitividad, aplicable en materia de nulidades relativas, y de acuerdo con el cual un acto aunque sea irregular, queda convalidado y surte todos sus efectos cuando no es impugnado dentro del plazo procesal previsto en las leyes. Este principio se ha instituido para dar seguridad y certeza jurídicas a las relaciones sociales.

- El principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, establece que los actos colectivos o complejos, no siempre deben ser anulados por haberse producido de manera irregular alguna de las múltiples conductas que intervienen en su producción. En estos actos intervienen diversos sujetos con diversas voluntades, cada uno realizando conductas específicas, todas las cuales se concatenan entre sí para la producción del acto; y lo que este principio dispone es que la irregularidad de una parte o fracción del acto colectivo o complejo, no debe derivar en la nulidad de todo el acto, excepto cuando tal irregularidad afecte un elemento esencial del acto.

3.- En el derecho electoral, sólo respecto de los actos administrativos de autoridad dictados con motivo de la organización de los comicios:

- Rige el principio general de anulabilidad de todo jurídicamente irregular;

- Deben cumplirse los elementos genéricos o esenciales de validez de todo acto administrativo: Debe ser dictado por órgano competente; debe contener la expresión de voluntad del órgano público electoral, habiéndose formado dicha voluntad de acuerdo con las reglas previstas en la ley (generalmente, cumpliendo un determinado procedimiento); debe tener un objeto posible y lícito, particularmente no puede vulnerar los derechos político-electorales del ciudadano; debe reunir los demás requisitos formales que la ley señale, por ejemplo, expresarse por escrito, y estar motivado y fundado;
- Rige el principio de definitividad o convalidación, así como el principio de conservación de los actos colectivos o complejos válidamente celebrados.

4.- En el derecho electoral, sin embargo, en relación con las votaciones y elecciones, tradicionalmente se ha considerado que:

- No rige el principio general de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular, ni están previstos elementos genéricos o esenciales de validez para votaciones y elecciones.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

- En cambio, rige el principio de anulabilidad sólo por limitadas causales expresas y taxativas. Esto es, la nulidad de una votación o elección sólo puede declararse cuando ocurra, no cualquier irregularidad, sino alguna de las irregularidades expresa y limitativamente previstas en la ley electoral como causal de nulidad: El sistema de nulidades electorales de votación y elección es casuístico.

- Sí rige el principio de definitividad o convalidación. Y el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, también rige, pero apenas recientemente y con las modalidades que más adelante se anotan.

5.- En las diferentes leyes electorales que nuestro país ha tenido a lo largo de su historia, siempre se ha regulado una lista de causales de nulidad de votación recibida en casilla y de elección. Y en cada caso, la lista de causales de nulidad la formó el respectivo legislador, recogiendo las causales de la ley precedente y adicionando otras nuevas orientadas a atender las necesidades políticas o a combatir las irregularidades de mayor incidencia que en cada de cada momento histórico han amenazado la integridad y fidelidad de los comicios.

Atento a lo anterior, la lista de causales de nulidad vigente, acumula causales que los legisladores de diversas épocas han introducido a la ley, y también incluye causales introducidas por el legislador moderno. Lo cual explica que en el derecho electoral haya causales de nulidad cuya actualidad es indiscutible y otras que prácticamente nunca se invocan en las demandas ni fundan las sentencias de nulidad.

La evolución de las causales de nulidad de votación y elección, durante el Siglo XX, ha atravesado básicamente cuatro etapas históricas diferentes: etapa pre-revolucionaria (ley electoral de 1901); etapa del movimiento revolucionario (leyes electorales de 1911, 1916, 1917 y 1918); etapa de partido hegemónico (leyes electorales de 1946, 1951, 1973, 1977, y reformas de 1982), y etapa de judicialización de los conflictos electorales (leyes electorales de 1987, 1990, y reformas legales de 1993, 1994 y 1996).

6.- Las actuales causales de nulidad de votación y elección, tienen sus antecedentes en las leyes electorales o sus reformas legislativas, que a continuación se refieren.

Las actuales causales de nulidad por E: Elección o V: Votación	Tienen antecedente en las leyes electorales o sus reformas legislativas de														
	1996	1994	1993	1990	1987	1982	1977	1973	1951	1946	1918	1917	1916	1911	1901
Casilla en lugar distinto	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V		
Recibir la votación personas no autorizadas	V	V	V	V	E	E	E								
Impedir acceso a representantes de partido	V	V	V	V	E	E	E				V	V	V	E	
Votación en fecha distinta	V	V	V	V	E	E	E								
Permitir votar sin derecho	V	V	V	V							V	V	V	E	
Impedir votar a quien tiene derecho	V	V													
Violencia física o presión	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	E	E
Cómputo de votos en lugar no autorizado	V	V	V	V	E	E	E								
Error en cómputo de votos	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	E	E
Entrega extemporánea de paquetes electorales	V	V	V	V	V	V	V								
Causal genérica de nulidad de votación	V														
Inelegibilidad de candidatos	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
No instalación de casilla y no recepción de votación	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Causal genérica de nulidad de elección	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E					
Nulidad de elección por ser nula la votación en 20% de casillas	E	E	E	E	E	E	E								

*Es de hacerse notar y de destacar lo interesante de esta causal genérica de nulidad de elección, porque en ella se señaló que procedía la causal de nulidad de elección cuando se hubieren cometido graves irregularidades en “la preparación” y no solo durante el desarrollo de la elección. Esta causal quedó señalada así de 1946 a 1982, pero desafortunadamente cambió y limitó la

procedencia de la nulidad de elección sólo durante el proceso electoral. Señale igualmente que el texto de esta causal bien pudiera servir para la propuesta de esta tesis de maestría.

7.- Las causales de nulidad de votación y elección previstas en los artículos 71 a 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, integran una lista limitativa de irregularidades que de actualizarse en los términos taxativos en que son descritas, constituyen el único fundamento posible para decretar las referidas nulidades; y esto implica que otras irregularidades que no estén incluidas en la referida lista limitativa de causales, no podrán fundar una nulidad, aun y cuando tales irregularidades sean también infracciones a normas del derecho electoral que afecten la autenticidad de los comicios. No todas las normas del derecho electoral están respaldadas por una causal de nulidad.

Las normas del derecho electoral, cuya efectiva vigencia está respaldada por las causales de nulidad (porque las nulidades, lo mismo que todo el sistema de justicia, son medios cuya finalidad es asegurar la plena observancia del derecho), serían básicamente las normas que regulan:

- Que el día de la jornada electoral, cada casilla receptora de votación se constituya debidamente, con su respectiva mesa directiva y los representantes acreditados de los partidos políticos. En este sentido, las causales previstas en el artículo 75, de la LGSMIMME, sancionan: instalar la casilla en lugar distinto al autorizado (causal a); recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por la ley (causal e), y haber impedido el acceso de representantes de partidos políticos o haberlos expulsado (causal h). Y los artículos 76, inciso b), y 77 inciso b), de la propia LGSMIME, prevén como causa de nulidad de la elección no instalarse las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate, cuando sea elección

de diputados, o no instalarse las casillas en el veinte por ciento de las secciones de la entidad, cuando sea una elección de senador.

- Que el día de la jornada electoral, la votación se desarrolle sin irregularidades. Y en este sentido, el artículo 75 de la LGSMIME, establece como causales de nulidad de la votación: recibir la votación en fecha distinta (causal d); permitir votar sin credencial o sin aparecer en la lista nominal (causal g); impedir injustificadamente el ejercicio del derecho de voto (causal j), y ejercerse violencia física o presión sobre los electores o sobre los miembros de la mesa directiva de casilla (causal i).
- Que el día de la jornada electoral, no ocurran irregularidades en el escrutinio y cómputo de la votación, ni en la entrega de los paquetes electorales. En relación con esto, el artículo 75 de la LGSMIME establece como causales de nulidad de la votación: realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al autorizado (causal c); haber error o dolo en la computación de los votos (causal f), y entregar los paquetes electorales fuera de los plazos legales (causal b).

Que durante la jornada electoral, no ocurran en general irregularidades graves que sean determinantes para el resultado de la votación o la elección. El artículo 75, inciso k) de la LGSMIME, desde 1996 establece que la causal genérica de nulidad de votación, y el artículo 78 de la propia LGSMIME, desde 1990 establece la causal genérica de nulidad de elección. Antes de 1990 es interesante advertir que también se preveía desde 1946 una causal genérica de nulidad de elección, que procedía cuando se hubieren cometido graves irregularidades en “la preparación” y no solo durante el desarrollo de la elección, pero desafortunadamente en 1987 cambió y limitó la procedencia de la nulidad de elección sólo durante el proceso electoral.

- Que los candidatos ganadores no sean inelegibles. En este sentido, los artículos 76, inciso c), y 77 inciso c), de la LGSMIME, señalan como causa de nulidad de la elección, ser inelegibles los dos candidatos (propietario y suplente) que integren la fórmula ganadora de una elección de diputados, o ser inelegibles los dos candidatos que integren la fórmula ganadora de una elección de senadores, aunque en éste último caso la nulidad sólo afecta a la fórmula inelegible.

8.- Confirmando que en materia de votaciones y elecciones, rige el principio de anulabilidad sólo por limitadas causales expresas y taxativas, entre 1987 y 1996 la jurisdicción electoral federal —que hasta 1996 fue exclusivamente de legalidad y no de constitucionalidad—, interpretó que diversas irregularidades hechas valer como agravio por los partidos políticos en sus respectivas demandas, no podían en ningún caso llegar a fundar una nulidad de votación o elección, simplemente porque no estaban incluidas dentro de las referidas causales de nulidad.

Como ejemplos de irregularidades que el Tribunal Federal Electoral, de 1990 a 1996, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 1997, consideraron excluidas del sistema de causales limitadas y taxativas de nulidad de votación y elección, se pueden citar las siguientes: haberse entregado a las casillas, boletas en mayor o en menor cantidad a la debida; haber cerrado las casillas antes de tiempo; que hubieren estado presentes en las casillas, personas no acreditadas; recoger credenciales de elector antes de la jornada o durante ésta; realizar o publicar encuestas durante la jornada; haber realizado el escrutinio y cómputo de la votación, personas distintas a las integrantes de la mesa directiva de casilla; no haberse anotado la palabra “votó” en las listas nominales al lado del nombre de cada ciudadano que hubiere votado; haber realizado actos de propaganda electoral dentro de los tres días previos al de las elecciones, o incluso el día de la jornada electoral; haberse utilizado indebidamente con fines electorales, recursos del Estado y concretamente del PRONASOL; no haber

solicitado a los electores que se identificaran como condición para poder votar; haber permitido votar en grupo; haber suspendido injustificadamente la votación; haber violado el secreto de voto durante la votación; no haber entregado copias de las actas a los representantes partidistas; haber trasladado los paquetes electorales personas distintas a los integrantes de la mesa directiva de casilla.

9.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que desde su creación en 1996 tiene a su cargo una jurisdicción constitucional y legal en materia electoral, ha interpretado las causales de nulidad de votación y elección, también (igual que el anterior Tribunal Federal Electoral) en el sentido de considerar como no susceptible de fundar una nulidad, a cualquier irregularidad que no esté taxativamente descrita por alguna de las referidas causales; pero, por otra parte, a diferencia del tribunal precedente:

- Ha aumentado el alcance de algunas de las causales de nulidad, al interpretar que éstas incluyen ciertas conductas irregulares que antes se consideraban excluidas. Por ejemplo, ahora se considera que haber cerrado anticipadamente una casilla, es una irregularidad incluida en la causal j) del artículo 75 de la LGSMIME, pues puede equipararse a haber impedido injustificadamente el voto de los ciudadanos que aún estaban pendientes de presentarse a la casilla a votar. Del mismo modo, los sobrantes o faltantes de boletas en una casilla, o no asentar la palabra “votó” junto al nombre de los ciudadanos que hubieren sufragado, son irregularidades que ahora pueden quedar incluidas dentro de la causal f), del artículo 75 de la LGSMIME, relativa al “error en la computación de los votos”, pues se considera que esta causal se actualiza, no sólo por inconsistencias en el número de votos, sino también por inconsistencias entre éstos y el número de ciudadanos que votaron o el número de boletas entregadas y sobrantes.

- Ha restringido las posibilidades de acreditar ciertas irregularidades anulatorias, al haber reducido el valor probatorio de las actas electorales, frente a criterios derivados de “la lógica y la experiencia”. Por ejemplo, el Tribunal Electoral ha considerado lo siguiente: que asentarse en las actas que la casilla se instaló en una dirección que no corresponde con la dirección en donde debía instalarse la casilla, no necesariamente prueba que la casilla se instaló en lugar distinto; que no constar en las actas, la firma de un determinado funcionario de casilla, no es prueba suficiente de que tal funcionario no asistió; o que consignarse en las actas de escrutinio y computo, cifras de votos que no son consistentes, no necesariamente prueba que haya habido un error en la computación de los votos, sino que más bien lo que acredita es que hubo un error en el llenado de la respectiva acta. Y lo anterior, debido a que el Tribunal afirma que según su experiencia, no es extraño que los funcionarios de casilla, debido a que no son profesionales en la materia, cometan errores u omisiones en el llenado de las actas.

- Pero sobre todo, ha restringido en general el alcance de las causales de nulidad de votación y elección, al considerar que tampoco son susceptibles de fundar una nulidad, aquellas irregularidades que, aunque sí estén incluidas en alguna causal, se actualicen de tal manera que no resulten determinantes para el resultado electoral, esto es, que no sean suficientes como para haber alterado el resultado de las votaciones o elecciones, o no afecten los elementos o valores esenciales del acto electoral. En la jurisprudencia 1/98, el citado Tribunal afirma que *“la nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección”*. Y así por ejemplo,

instalar una casilla en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital, sin causa justificada, aunque actualiza una causal taxativa de nulidad, sin embargo, no podrá derivar en una nulidad de votación, cuando el Tribunal Electoral estime que a pesar de la irregularidad no se produjo desorientación entre la ciudadanía respecto del lugar en donde se debía votar, y consecuentemente no se afectó el valor jurídicamente protegido por esta causal y la irregularidad no resulta entonces determinante para el resultado electoral. Así mismo —como sucedió respecto de una elección en el distrito de Ocosingo Chiapas— no haberse instalado más del 20% de las casillas, si bien actualiza los extremos literales de una causal de nulidad de elección, ésta nulidad no será decretada cuando el Tribunal Electoral considere que la referida irregularidad no afecta de manera “determinante” el resultado electoral.

10.- Identificar cuáles son los presupuestos “genéricos” o “esenciales” de validez de un determinado acto jurídico, y cuya ausencia debe ser sancionada con nulidad de éste, es el primer paso para construir una teoría de nulidades.

De hecho, la teoría clásica de nulidades del derecho civil, surgió cuando los pretores, sin duda ejerciendo cierta discrecionalidad, identificaron los elementos esenciales del acto jurídico, a efecto de poder aplicar con equidad el derecho a los extranjeros que desconocían el rígido formalismo antiguo que exigía frases y ritos solemnes para que los particulares pudieran válidamente obligarse entre ellos.

Sin embargo, identificar los elementos “genéricos” o “esenciales” de validez de las votaciones y elecciones, en el caso de México no ha dado ni dará lugar a una teoría de nulidades de votaciones y elecciones, mientras en esta materia subsista un régimen de nulidades de causales limitativas y taxativas.

11.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha llegado a establecer en sentencias recientes, y particularmente en la sentencia que anuló la elección de gobernador en el estado de Tabasco, las siguientes consideraciones que bien podrían fundar una teoría y un sistema genérico de nulidades de votaciones y elecciones, pues se refieren a la aplicabilidad del principio de anulabilidad de todo acto electoral irregular, y a la existencia de ciertos elementos esenciales que deben ser cumplidos por toda votación y elección.

- Por cuanto hace al principio de anulabilidad de todo acto jurídicamente irregular, se ha considerado que este principio está previsto en la Constitución y en la ley, que rija también en todo el derecho electoral. En efecto, los artículos 41, fracción IV, 60, segundo y tercer párrafos, y 99 de la Constitución Política del país, así como el artículo 1° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los artículos 3°, 38, 47, 56, 69, 84 y 93, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en términos generales establecen que las normas jurídicas del derecho electoral son de orden público y de carácter irrenunciable, y que para garantizar que todo acto de la autoridad electoral y la calificación de las elecciones, se ajusten a la Constitución y a la ley, se establece un sistema de medios de impugnación en materia electoral.
- Respecto de los elementos “esenciales” de toda elección, se ha dicho que Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas

electorales debe prevalecer el principio de equidad. Principios éstos que necesariamente deben observarse en los comicios, a efecto de poder considerarlos libres, auténticos, y propios de un régimen democrático. Y estos elementos fundamentales se ven violados, por ejemplo, cuando los partidos políticos no tienen acceso a los medios de comunicación en términos de equidad, o cuando el financiamiento privado prevalece sobre el público, o cuando la libertad de sufragio del ciudadano es coartada de cualquier forma.

- Y en relación con las votaciones en casilla, se ha dicho que los aspectos esenciales de éstas, se ven violados cuando surge la posibilidad de considerar que la voluntad del electorado, ha sido forzada o falsificada. Por esta razón, se ha considerado que sólo puede anularse una votación, cuando haya habido irregularidades “que sean graves, y a la vez que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la votación en la casilla en que ocurran”. Considerándose además que una irregularidad es determinante para el resultado de la votación, “cuando, si se suprime mentalmente, se llega a la convicción de que el resultado (de la votación en la casilla) pudo ser otro.”

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



12.- No obstante que el Tribunal Electoral federal ha identificado ciertos elementos “esenciales” o “genéricos” de base constitucional y legal, y aplicables a toda votación y elección, esto sin embargo, no se ha traducido ni en una teoría ni en un régimen genérico de nulidades, debido a que en nuestro derecho mexicano, por sobre los principios y normas constitucionales, el Tribunal Electoral debe aplicar el texto legal expreso que consigna el listado limitativo de causales de nulidad.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción 2/2000, determinó que “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre

la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta”, de tal manera que el citado Tribunal Electoral, no puede entonces dejar de aplicar los precepto legales que establecen el régimen de causales de nulidad, a pesar de que tal régimen restrinja la vigencia de las normas constitucionales que establecen los principios “esenciales” de votaciones y elecciones.

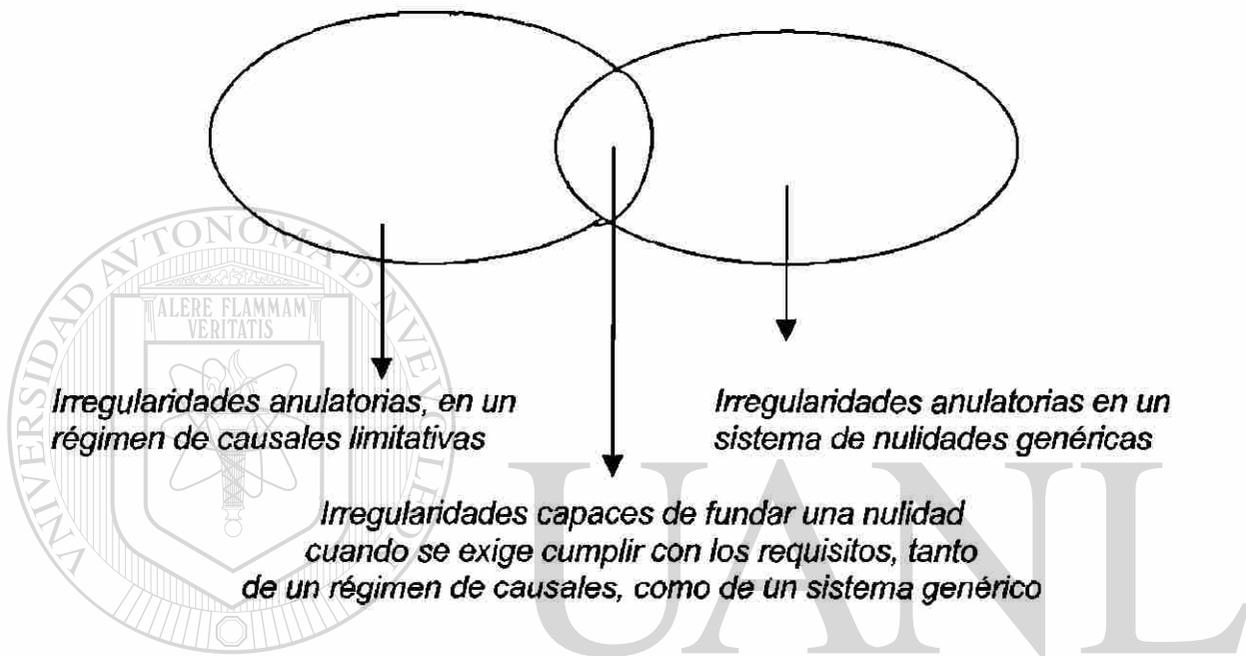
Por lo anterior, las consideraciones del Tribunal Electoral, sobre los elementos “esenciales” o “genéricos” de una votación o elección, sólo han podido ser completamente aplicadas en aquellos casos –como el caso “Tabasco”—en donde había una laguna legal respecto del contenido de la causal de nulidad de elección de gobernador. Esto es, en este caso el Tribunal identificó en la ley electoral de Tabasco, una causal de nulidad a la que calificó como “abstracta” ya que estaba prevista en la ley, pero sin un contenido expreso; y el contenido de tal causal “abstracta” entonces procedió a integrarlo el Tribunal Electoral a partir de los “principios (que) deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha constitución, propias de un régimen democrático.”

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

13.- Las consideraciones sobre ciertos elementos “esenciales” o “genéricos” aplicables a toda votación y elección, las ha aplicado el Tribunal Electoral combinándolas con las reglas del régimen de nulidades limitativas y taxativas, y el resultado ha sido el siguiente:

- Los alcances del régimen de limitadas y taxativas causales de nulidad de votación y elección, previsto por la ley, se ha visto restringido, por la introducción de consideraciones sobre los aspectos “genéricos” o “esenciales” de los comicios, y

- Los alcances de un sistema de nulidades genéricas de votación y elección, de base constitucional, también se ha restringido, porque para anular comicios no basta que estos se vean afectado en sus aspectos esenciales o genéricos, sino que además la irregularidad causante de la afectación debe estar incluidas en las causales de limitativas y taxativas de nulidad.



14.- Se propone introducir al derecho electoral mexicano, un sistema de nulidades genéricas de votación y elección, semejante al de España o Uruguay. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En España, la nulidad de una votación o elección, deberá declararse cuando las mismas “resulten afectadas por irregularidades invalidantes”. En Uruguay, por su parte, se autoriza “protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado”, siempre y cuando los “hechos, defectos o irregularidades ... influyan en los resultados generales de la elección.”

15.- Para determinar cuáles son los presupuestos “genéricos” o “esenciales”, que determinan la validez de las votaciones y elecciones, hay dos grandes perspectivas

teóricas: la teoría orgánico-funcional y la teoría liberal-individualista de las votaciones y elecciones.

Para la teoría orgánico- funcional, el conjunto de los ciudadanos, organizados y movilizadas para votar, constituyen en sí mismos un órgano o poder del gobierno (el "cuerpo electoral" o el "poder electoral", el cual sólo se integra en las fechas y bajo las condiciones preestablecidas por la ley, para luego quedar en receso durante el tiempo entre dos elecciones), de tal manera que a la votación y elección habría que considerarlas como actos de autoridad con elementos de validez equiparables a los del derecho administrativo. Desde este enfoque, los elementos esenciales del acto electoral de votación y elección, serían: el sujeto, la voluntad, el objeto, la forma y el fin.

Por cuanto hace a la perspectiva teórica "liberal individualista", ésta considera a las votaciones y elecciones como el resultado de que los individuos ejerzan sus derechos humanos de participación política, con la finalidad de constituir autoridades públicas. Los derechos humanos políticos incluyen la "participación directa o indirecta en los procesos de formación de la voluntad estatal" y de "sufragio activo y pasivo, en elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto libre, secreto, universal, intransferible y personal." Las elecciones esencialmente sirven para constituir autoridades públicas, pero sin que los hombres dejen de ser libre e iguales. Y en correspondencia con lo anterior, la validez de las votaciones y elecciones, bajo esta perspectiva, quedaría supeditada a que en ellas pudieran actualizarse de manera completa y libre, los derechos de participación política de los ciudadanos.

16.- Un sistema genérico de nulidades de votación y elección, a pesar de ser más conveniente que un régimen de causales de nulidad limitativas y taxativas, sin embargo no está exento de riesgos, principalmente del riesgo de la excesiva discrecionalidad judicial.

La discrecionalidad judicial estaría presente en un sistema genérico de nulidades, básicamente porque en éste sistema, las hipótesis normativas de nulidad de votación y elección, seguramente incluirían conceptos jurídicos de los denominados “abiertos” o “indeterminados”, los cuales se traducen siempre en discrecionalidad instrumental o técnica para el órgano aplicador del derecho. En un sistema genérico de nulidades, generalmente se establece que las votaciones o elecciones se anularan, cuando ocurran, por ejemplo: irregularidades que afecten de manera “determinante” los resultados electorales; irregularidades “invalidantes”; afectaciones “graves” al derecho de voto “libre e igual”; vicios que impidan la celebración de elecciones “democráticas”, etc. Y por incluir conceptos jurídicos abiertos o indeterminados, como los referidos conceptos de “determinante”, “invalidante”, “grave”, “libre”, “igual” y “democrática”, es necesario entonces que la autoridad, tanto administrativa como judicial, establezca primero qué significa o debe entenderse por tales conceptos, a efecto de poder aplicar las normas jurídicas que los incluyen. Y como el contenido de los referidos conceptos jurídicos abiertos o indeterminados, no está expresamente previsto en una norma escrita de derecho, se requiere entonces que la autoridad aplique su discrecionalidad instrumental o técnica para dotar de contenido a los referidos conceptos. Y a esta discrecionalidad se le denomina instrumental o técnica, ya que la autoridad la ejerce como un medio, como un instrumento, o como un presupuesto técnico, a efecto de poder aplicar una norma de derecho que incluye un concepto jurídico indeterminado.

BIBLIOGRAFIA

ACOSA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. 13ª ed. Edit. Porrúa México, 1997.

ARAGON REYES, Manuel. Constitución y Derechos Fundamentales, en CARBONELL, Miguel -comp.-, Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos, México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

ARENAS BÁTIZ, Carlos, escribe esto en la introducción de la siguiente obra: PRADO MAILLARD, José Luis (coord), Ley Electoral del Estado de Nuevo León Comentada, Monterrey, México, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 2002.

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio. "Discrecionalidad Judicial en la Interpretación del Derecho Electoral", en ARNALDO ALCUBILLA Enrique, AVILA Raúl, OROZCO J. Jesús (coords) Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral. Elecciones y Justicia en España y México, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, México, 2001.

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, El Poder Supremo del Estado se Divide para su Ejercicio en: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Reflexiones sobre la Elección como Función Pública a Cargo de un Poder Estatal, a Partir de las Constituciones Nuevoleonesas del Siglo XIX, en Revista del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, Año 2 publicación No. 13, México, 1999.

AGUILO REGLA, Josep, Teoría General de las Fuentes del Derecho (y del orden jurídico), Edit. Ariel Derecho, Barcelona, 2000.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, CARPIZO, Jorge, Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1984.

BECERRA RICARDO, Salazar Pedro y Woldenberg José. La Mecánica del Cambio Político en México , Editorial Cal y Arena, México DF, 2000.

BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo. 10ª ed. Edit. Civitas, 1996.

BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional, 2ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

CARRE DE MALBERG, R., Teoría General del Estado. 2ª ed. . México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1998.

CETINA MENCHI, David. "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", en la revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación "Justicia Electoral", Sección Doctrinal, No. 12, México, 1999.

COSSIO DIAZ, José Ramón "El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Revista Este País, número 139, octubre de 2002, México, 2002.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, Coordinador. Historia General de México, Obra preparada por el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 3ª ed., 1981, México, D.F.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Volúmen I. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1984.

ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino. Crisis Democrática en los Partidos Políticos, 1ª ed., Edit. Cárdenas Editor Distribuidor, México D.F., 1999.

FERNADEZ RODRÍGUEZ, José Julio. La Inconstitucionalidad por Omisión. Teoría General. Derecho Comparado. El Caso Español, Edit. Civitas, Madrid, 1998.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 36ª ed., México, Edit. Porrúa, 1997.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando. "Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996" en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. V, número 8, México , D.F., 1996.

FUENTES GARRIDO, Eloy. Trabajo elaborado por los Secretarios de Estudio y Cuenta de la ponencia del Magistrado Federal Electoral Eloy Fuentes: " Nulidades en Materia Electoral". Sin publicar.

GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, 1ª ed. Edit. Gama Sucesores S.A. de C.V. Méx. 2000.

GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana. 1812-1977, Recopilación y Estudio Introductorio, 2ª ed, Edit. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México 1978.

GARCÍA OROZCO, Antonio, Legislación Electoral Mexicana, 1812 a 1988, 3ª edición. 1989 Diario Oficial de la Federación, México.

GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio. Los Actos Administrativos. 2ª ed. Edit. Civitas, Madrid 1991.

GRANADOS CARRIÓN, Armando. "Nulidades", en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral 1997. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Edit. Gama Sucesores, S.A. de C.V.; México., 1998.

JEZE, Gastón, "Principios Generales del Derecho Administrativo", 1ª serie, t. XXIX, trad. Julio San Millán Almagro, t.II2, Edit. Depalma, Argentina, 1949.

LUTZESCO, Georges. Teoría y Práctica de las Nulidades, trad. Manuel Romero Sánchez, 5ª ed., Edit. Porrúa, México,1980.

MATÍNEZ CANTÚ, María Elena, "Funciones y Autoridades Electorales Federales: de Concentración a Separación en una Década", en Derecho, Siglo XXI, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la UA.N.L., número 3, septiembre-diciembre de 2000 Edit. U.A.N.L., N.L., 2000.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos. 3ª ed. Edit Harla, México, 1998.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

OROZCO HENRRIQUEZ, Jesús. "Las Causas de Nulidad Electoral en América Latina", en Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F., 1999 .

OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "Principios y Reglas en el Derecho Electoral Mexicano y la Polémica entre Iusnaturalismo y Iuspositivismo", en Arnaldo Alcubilla, Avila Ortiz y Orozco Henríque (coord), Memoria del III Curso de Formación Judicial Electoral, Elecciones y Justicia en España y México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

PECES-BARRA, Gregorio, LIBORIO HIERRO, Santiago Iñiguez de Onzoño, y Llamas Angel, Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Derecho Positivo de los Derechos Humanos, Edit. Debate, Serie de Derecho. Madrid, 1987.

PIZZORUSSO, Alessandro, Lecciones de Derecho Constitucional, traducción de Javier Jiménez Campo, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Edit., UNAM, México, 1984.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19ª ed. Edit. Porrúa, México, 1983.

WOLDENBERG, José. Los Partidos Políticos en México, Editorial I.F.E., México, D.F.,1996.

TESIS Y JURISPRUDENCIA

En orden de aparición en este trabajo:

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Cuarta parte, Tercera Sala. Tesis de Jurisprudencia 252.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, Ed. Diseño Comercial Aldakar, S.A. de C.V. México D.F. 1997.

Tribunal Federal Electoral, Tesis de jurisprudencia. Primera Época. Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo II.

Tribunal Federal Electoral. Tesis de jurisprudencia J.2i/2000. Tercera Época. Sala Superior Tribunal Federal Electoral, en suplemento de la Revista Justicia Electoral, México 1996.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Disco Compacto elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Historia Legislativa y Parlamentaria de Códigos. Disco Compacto elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis Relevante 022/97, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, México, 1997.

Tribunal Electoral Federal. Memoria 1991 del Tribunal Federal Electoral, México, 1992, Tomo I.

Tribunal Electoral Federal . Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo II.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Memoria 1997 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998, Tomo II.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia JD.1/98 Publicada en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 2, México. 1998.

Tribunal Federal Electoral. Tesis de jurisprudencia J.14/2001. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral Federal, número 5, México. 2001.

Tribunal Federal Electoral. Tesis relevante. Sala Regional Durango. Segunda Epoca. Publicada en Tomo II de la Memoria 1994, del Tribunal Federal Electoral, México, 1994.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 039/97. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, México, 1997.

Tribunal Federal Electoral. Tesis de Jurisprudencia. J.07/2000. Tercera Época. Sala Superior TEPJF, publicada en Justicia Electoral. Revista del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 4, México, 2000,.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 022/97. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, México , 1997.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 026/2001. Pendiente de Publicar.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia J.01/2001. Tercera Época. Sala Superior, publicada en Justicia Electoral, Revisa

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, México, 2001.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 021/98 Pendiente de Publicar.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 023/2001. Pendiente de Publicar

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 036/2001. Pendiente de Publicar.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia J.14/2002. Tercera Época. Sala Superior. Pendiente de Publicar.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 019/97, publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, México, 1997.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia J.13/2002. Tercera Época. Sala Superior. Sala Superior. Pendiente Publicar.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia J.16/2000. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 4, México, 2001.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 035/2001. Pendiente de Publicar.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia J.8/97. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, México, 1997.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia J.10/2001. Tercera Época. Sala Superior. Publicada en Justicia Electoral. Revista

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. número 5, México, 2001.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia JD.1/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 4, México, 2000.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 038/2001. Pendiente de Publicar.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 016/97. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 1, México, 1997.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 063/98. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. número 2, México, 1998.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis De Jurisprudencia J.06/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 5, México, 2001.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 070/2001. Pendiente de Publicar.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Tribunal Electoral Federal. Tesis de Jurisprudencia. Primera Epoca. Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en: Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo II.

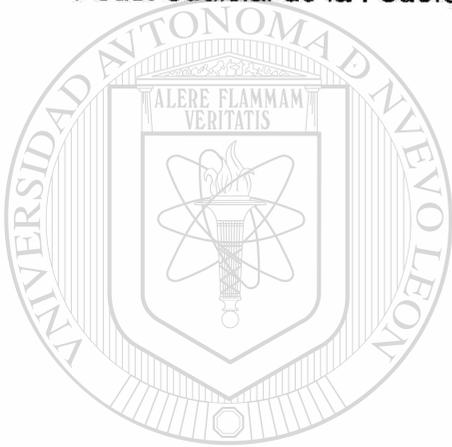
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia J.21/2000. Tercera Época. Sala Superior, publicado en Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis de jurisprudencia JD.1/98. Tercera Época. Sala Superior. Publicado en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 2, México, 1998.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis relevante S3EL 011/2001. Sala Superior. Tercera época. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Publicado en Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 5, México, 2001.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral –Caso Tabasco-, Colección de Sentencias Relevantes, Número 2, tomo 1, México, 2001.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia J.08/2000, del TEPJF, Publicada en Justicia Electoral . Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número 4", México, 2000.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

