

LAS NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL FEDERAL

Salvador Olimpo NAVA GOMAR*

SUMARIO: I. *Nulidades y Estado constitucional y democrático de derecho.* II. *Nulidades y medios de impugnación en materia electoral federal.* III. *Principios jurídicos en materia de nulidades.* IV. *Clasificación.*

I. NULIDADES Y ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Las nulidades previstas en el título sexto del libro segundo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aseguran la vigencia del Estado constitucional y democrático de derecho, porque invalidan todo acto de las autoridades administrativo-electorales que no cumpla con las condiciones mínimas o contenido esencial de las normas constitucionales para asegurar la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo; la libre e igual participación de los ciudadanos y los partidos políticos nacionales en los procesos electorales; el pluralismo político; las condiciones equitativas para la competencia electoral, así como la vigencia de los principios rectores de la función electoral (legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad e independencia).¹ El proceso electoral federal, cuyo diseño culmina con la jornada electoral, está provisto de una serie de medidas que

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 302-320.

articulan y blindan cada una de sus fases y distintas etapas.² Cuando una de ellas no se cumple o se cumple de manera deficiente pero trascendente para el desarrollo del proceso electoral federal, o bien, para los resultados electorales, da lugar a la nulidad de la elección.

La nulidad en materia electoral es una de las diversas técnicas que garantizan el cumplimiento de las normas jurídicas, como se puede advertir en el siguiente esquema en que se prevén cuatro grandes tipos de consecuencias jurídicas:³

1. En primer término están aquellos que corren a cargo de autoridades administrativo-electorales y pueden acarrear la ineeficacia de los hechos o actos. Por ejemplo, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral no otorga el registro como partido político nacional a una agrupación política nacional por incumplir alguno de los requisitos legales correspondientes, en términos de lo dispuesto en el artículo 31, párrafo 1 y 2, y 82, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, en lo sucesivo Cofipe.
2. En segundo lugar están algunos otros por los cuales una autoridad administrativa y excepcionalmente jurisdiccional (como ocurre con la declaración de validez y de presidente electo que está a cargo de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se dispone en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución federal) realiza una revisión *ex officio* del acto o hecho, y su decisión tiene efectos correctivos o reparadores e, incluso, anulatorios o invalidantes. En el primer caso (los efectos correctivos) estarían, *verbi gratia*, cuando el Consejo Distrital Electoral, durante el desarrollo del procedimiento de cómputo distrital de la elección de diputados o senadores al Congreso de la Unión, o bien, de presidente de la República, por sí mismo, realiza nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla y levanta el acta correspondiente, si los resultados de las actas no coinciden, se detectan alteraciones evi-

² Véase, Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, pp. 213-228.

³ Cf., Silva Adaya, Juan Carlos, “Comentario al artículo 80 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero”, *Derecho electoral guerrero. Comentarios a la legislación electoral del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero-El Colegio de Guerrero, 2004, pp. 521-531.

dentes en las actas que generan duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, no existiera el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrase en poder del presidente del Consejo, o cuando existan errores evidentes en las actas [artículos 247, párrafo 1, incisos b) y c); 249, párrafo 1, inciso a), y 250, párrafo 1, inciso a), del Cofipe]. En el segundo supuesto (los efectos anulatorios) se ubicarían aquellas hipótesis en que, por ejemplo, los integrantes de la mesa directiva de casilla determinan que un voto es nulo porque el elector no marca el cuadro que contiene el emblema del partido político o la coalición o lo hace de una forma distinta (artículo 230, párrafo 1, incisos a) y b), del Cofipe);

3. En el tercer sitio figuran unos más que serían los contenciosos, los cuales inician a instancia de parte o por vía de acción y en ciertos casos corresponde resolverlos a una autoridad administrativa o jurisdiccional. En el primer caso, como sucede con el recurso de revisión que corresponde resolver al consejo electoral jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado, según lo previsto en los artículos 35, párrafo 1, y 36 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en lo sucesivo LGSMIME. Por lo que respecta al segundo supuesto, como ejemplos, se puede aludir al recurso de apelación y, sobre todo, al juicio de inconformidad, el cual es un auténtico juicio de nulidad, y de los cuales conocen las salas superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación según lo previsto en los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 49, y 50 de la LGSMIME, y
4. Por último se encuentran aquellos que tienen un carácter represivo o punitivo, porque son la clara manifestación del poder coactivo o *ius puniendi* del Estado, y mediante los cuales se determina la comisión de infracciones administrativo-electorales o delitos y aplican las sanciones o penas respectivas. Estos procedimientos inician de manera oficiosa (cuando el Consejo Estatal Electoral investiga aquellos hechos relacionados con el proceso electoral que impliquen violación a lo dispuesto en el código electoral local por parte de las autoridades o los partidos políticos, o bien, violencia en contra de su propaganda, candidatos o miembros) y a instancia de parte o por vía de acción (como puede ilustrarse con los delitos electorales, artículos 290 a 298 del Código penal del Estado de Guerrero).

Dentro del anterior esquema de técnicas para asegurar el cumplimiento de la ley están las nulidades en materia electoral federal, las cuales son una auténtica causa de anulación o nulidad relativa, mas no la inexistencia o nulidad absoluta del acto de autoridad, porque precisan de la determinación de una autoridad administrativa o jurisdiccional por la cual se invalide el acto o resolución impugnado. De ahí que el juicio de inconformidad, fuera de los casos en que se hace valer el error aritmético, se reputa como un juicio de nulidad o anulación (artículos 49 y 50 de la LGSMIME).

II. NULIDADES Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL FEDERAL

Como parte del sistema de medios de impugnación, el juicio de inconformidad tiene dos finalidades. Una primera para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad y, otra, para dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales (artículos 41, fracción IV, de la Constitución federal, así como 30., párrafo segundo, inciso b), de la LGSMIME. Dicho juicio de inconformidad es un medio de control jurisdiccional de la regularidad electoral de tipo concreto, porque sólo procede respecto de actos de aplicación de la ley electoral federal. Es un medio de control jurisdiccional que, en razón de la materia, procede para impugnar las determinaciones de las autoridades administrativo-electorales de la Federación que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados y de senadores al Congreso de la Unión y, atendiendo al tiempo o momento de su procedencia, sólo cabe durante la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones federales (artículo 34, párrafo 2, inciso a), de la LGSMIME).⁴ Es cierto que la mayoría de las causas de procedencia del juicio tienen lugar en la jornada electoral (segunda etapa del proceso electoral); sin embargo, el mismo principio de definitividad admite que, en ocasiones, sean materia de su procedencia circunstancias que debieron haber quedado resueltas desde la etapa concerniente a la preparación de las elecciones, pero que fueron conocidas después de la jornada electoral, como la irregularidad consisten-

⁴ Véase, Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral..., cit.*, nota 1, pp. 99-114, y Silva Adaya, Juan Carlos, *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, México, Porrúa, 2004, pp. 57 y 58.

te en la inelegibilidad de algún candidato, o bien, de alguna fórmula de candidatos.

Por medio del juicio de inconformidad puede anularse la votación recibida en una o varias casillas y, por ende, pueden modificarse los resultados del cómputo de la elección impugnada y, en su caso, revocarse el otorgamiento de la constancia de mayoría o la de asignación a la primera minoría; incluso, declararse la nulidad de la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa o de la elección en una entidad para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría, en este último caso, cuando se demuestre plenamente la actualización de alguna de las causas de nulidad que establece la LGSMIME, bajo la condición de que los errores, inconsistencias, vicios del procedimiento o irregularidades sean determinantes para el resultado de la votación o, en su caso, de la propia elección.⁵

La relación de supuestos de procedencia del juicio de inconformidad previstos en el artículo 50 de la LGSMIME, debe considerarse ejemplificativa o enunciativa porque, en general, cabe en contra de actos relacionados con los resultados y declaraciones de validez de las elecciones federales, por lo cual las autoridades responsables pueden ser cada uno de los 300 consejos electorales distritales y los 32 locales que hubieren realizado el cómputo, declarando la validez de la elección, otorgando la constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, o decretando su revocación.⁶

La sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una única instancia, decide el juicio de inconformidad, cuando se impugnan los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por causas de nulidad de la votación recibida en casilla o por error aritmético [artículos 50, párrafo 1, inciso a), y 53, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME]. En el caso de la elección presidencial, más adelante, se hará referencia a la impugnación de dicha elección por la llamada causa abstracta de nulidad.

Igualmente, tienen carácter unininstancial las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral dictadas en los juicios de inconformidad contra los cómputos distritales o de entidad federativa de la elección de dipu-

⁵ *Ibidem*, pp. 85 y 86.

⁶ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 331.

tados o senadores por el principio de representación proporcional, por nulidad de la votación recibida en la casilla o por error aritmético [artículos 50, párrafo 1, incisos c) y e), y 53, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME].⁷

En el caso de que se impugnen los resultados de las elecciones de diputados y senadores, por el principio de mayoría relativa, el juicio de inconformidad sería la primera instancia, porque cabe presentar el recurso de reconsideración en contra de las sentencias relativas, cuando en tales decisiones se haya dejado de tomar en consideración causales de nulidad previstas en el título sexto del libro segundo de la LGSMIME, siempre que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección, o bien, se haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignando la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, incluso, cuando se haya anulado indebidamente una elección [artículos 50, párrafo 1, incisos b) y d); 53, párrafo 1, inciso b); 61, primera parte, y 62, párrafo primero, inciso a), fracciones I, II y III, de la LGSMIME]. En estos casos, como en aquellos que se impugnen los cómputos distritales o locales por el principio de representación proporcional, compete conocer a la sala regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable del acto de que se trate.

En la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, así como de senadores de asignación a la primera minoría, cabe impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa (según sea el caso), las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, respectivas, por nulidad de la votación reci-

⁷ Véase la tesis de la sala superior del Tribunal Electoral que tiene el rubro RECONSIDERACIÓN RECURSO DE, ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD PROMOVIDO CONTRA EL CÓMPUTO DE ENTIDAD FEDERATIVA DE LA ELECCIÓN DE SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, la cual aparece en las páginas 262 a 265 de la *Compilación oficial Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Contra las asignaciones por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en las elecciones de diputados y senadores, procede el recurso de reconsideración, en términos del artículo 61, párrafo 1, de la LGSMIME. Lo anterior, en el entendido de que, para efectuar dichas asignaciones, el Consejo General debe tomar en cuenta las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral (artículo 262, párrafo 2, del Cofipe).

bida en una o varias casillas, por nulidad de la elección y por error aritmético —en este caso, tratándose de los resultados— [artículos 50, párrafo 1, incisos b), fracciones I y III, y d), fracciones I y III; 75, 76, párrafo 1, incisos a) y b), y 77, párrafo 1, incisos a) y b), de la LGSMIME].

En esas mismas elecciones de diputados y senadores de mayoría y de asignación a la primera minoría, cabe impugnar las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación a la primera minoría, respectivas [artículos 50, párrafo 1, incisos b), fracción II, y d), fracción II; 76, párrafo 1, inciso c); 77, párrafo 1, inciso c), y 78 de la LGSMIME]. Esta hipótesis de procedencia puede involucrar la decisiones que adopten los consejos distritales o locales para no otorgar la constancia de mayoría y validez o de asignación a la primera minoría a una fórmula de candidatos o a uno de ellos porque sean inelegibles, inclusive, podría comprender aquellos supuestos en que el órgano administrativo-electoral se pronuncie sobre ciertas irregularidades que hubieren ocurrido en la preparación del proceso electoral, la jornada electoral o la etapa de resultados, o bien, que sean determinantes en dichas etapas electorales.

Por lo que respecta a la determinación de una autoridad administrativo-electoral, se puede aludir al caso en que los consejos distritales o locales correspondientes, después de realizar el cómputo de la votación de la elección, no emiten la declaración de validez de la elección respectiva, porque la verificación sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la elección, les lleve a concluir que no se colmaron tales requisitos. También, comprende la hipótesis en que el presidente del consejo correspondiente no expide la constancia de mayoría y validez o de asignación a los integrantes de una fórmula de candidatos a diputados o senadores por el principio de mayoría relativa que hubieren obtenido el triunfo o a la fórmula de de senadores registrada en primer lugar por el partido que, por sí mismo, hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación de la entidad. En este último caso cabe impugnar porque se considere que los dos integrantes de la fórmula sean inelegibles y no se entregue la constancia a los candidatos a diputados, o bien, en la de senadores, se entregue a la siguiente fórmula de la lista del partido político o coalición ganador, o, en el caso de que se uno de los integrantes de la fórmula sea inelegible, se otorgue a quien no lo sea [artículos 247, párrafo 1, inciso h); 248; 256, párrafo 1, inciso c), y 257, párrafo 1, inciso a), del Cofipe].

Estos casos podrían ocurrir al verificar los requisitos formales de la elección y los requisitos de elegibilidad, ya sea de oficio, o bien, a petición de alguno de los representantes de los partidos políticos ante los órganos colegiados, por lo que, en términos estrictos, los consejos estarían declarando la actualización de una causa de nulidad de la elección (salvo que la determinación sólo involucre a un integrante de la fórmula de candidatos o cuando la constancia sea otorgada a la siguiente fórmula), según lo dispuesto en los artículos citados en el párrafo precedente, en relación con los artículos 34, 38, 55 y 58 de la Constitución federal; 7o. del propio código electoral federal, así como 76, párrafo 1, inciso c), y 77, párrafo 1, inciso c), de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicha revisión administrativa, así sea formal, cabe ponderar si para efectos de la declaración de validez de la elección sólo se debe constreñir a la verificación de los requisitos de elegibilidad de los candidatos sino que debería incluir la de otros aspectos que, por ejemplo, estén vinculados con la observancia de la legislación de la materia y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; el desarrollo de las actividades de los partidos políticos, el cumplimiento de sus obligaciones y su actuación en materia de prerrogativas con apego al código en materia de prerrogativas, así como la vigilancia del proceso electoral, en términos de lo previsto en los artículos 105, párrafo 1, inciso a), i) y n), y 116, párrafo 1, incisos a), i) y m), del COFIPE.

De manera excepcional, selectiva y extraordinaria procede el recurso de reconsideración contra las sentencias dictadas en el juicio de inconformidad, en los supuestos ya destacados, pues dicho recurso se restringe a las sentencias de fondo dictadas en los juicios de inconformidad (a pesar de que en el artículo 60, párrafo tercero, de la Constitución federal, no se distingue entre sentencias de fondo y desechamiento o sobreseimientos, en el artículo 61 de la LGSMIME, se limita la procedencia del recurso de reconsideración cuando se impugnen sentencias de fondo)⁸ y está dirigido a aquellos casos que tienen un impacto relevante para los comicios.

⁸ Sin embargo, la sala superior ha considerado que basta con que en una parte de la sentencia de inconformidad se examine el mérito de la controversia, para que se concluya que se trata de una sentencia de fondo, a pesar de que exista un sobreseimiento parcial, conjuntamente con uno de mérito. Véase la tesis de jurisprudencia que tiene el rubro RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL

La determinación de la autoridad jurisdiccional en materia de nulidades sólo opera a instancia de parte o por vía de acción, a través de la presentación del juicio de inconformidad, por los sujetos que cuenten con legitimación para hacerlo. Esto es, los partidos políticos o las coaliciones y, excepcionalmente, los candidatos, en este último caso cuando la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría, por motivos de inelegibilidad, según se dispone en el artículo 54 de la LGSMIME.

En lo que respecta a los efectos de los juicios de inconformidad están: a) la nulidad de la votación recibida en una casilla que puede dar lugar a la simple modificación del acta de cómputo de la elección de que se trate; b) en el caso de las elecciones de senadores y diputados, la revocación de la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador, con el consecuente otorgamiento a un candidato o fórmula de candidatos que sea la ganadora como efecto de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas o en uno o, en su caso, en varios distritos, y la modificación de las actas de cómputo distrital o de entidad federativa, según corresponda; c) la nulidad de la elección de diputados y senadores y, en consecuencia, revocar la constancia respectiva; d) la revocación de la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de la constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, en las elecciones de diputados o senadores, y e) la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa, por error aritmético (artículos 56 de la LGSMIME).

La nulidad de la votación recibida en una o más casillas, en un primer término, puede provocar la simple modificación del cómputo respectivo sin que se deba revocar la constancia de mayoría o asignación; en un segundo supuesto, la revocación de la constancia para expedirla a una fórmula diferente y, en un tercer supuesto, la nulidad de la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputado de mayoría relativa, o bien, en una entidad federativa para la de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría (artículo 71, párrafo 1, de la LGSMIME). Por lo que respecta a la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, como cabe impugnar los cómputos distritales o de entidad federativa respectivas, por nulidad de la

votación recibida en casilla, y la asignación ocurre hasta después de que se resuelven los juicios de inconformidad (artículo 262, párrafo 2, del Cofipe), lo que se modifica sólo son los cómputos y no cabe la revocación de la constancia de asignación por dicha causa.

En efecto, la LGSMIME parece que no alude al caso de nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos ni al supuesto de nulidad de la elección de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, ya que sólo se hace referencia a “principio de mayoría relativa”. Sobre esto, se volverá más adelante.

III. PRINCIPIOS JURÍDICOS EN MATERIA DE NULIDADES

Validez, definitividad e inatacabilidad de las elecciones no impugnadas. Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas, en tiempo y forma, se consideran válidas, definitivas e inatacables (artículo 76 de la LGSMIME). Esta disposición confirma que los actos de autoridad se presumen constitucionales y legales, lo cual, una vez que caduca el derecho de los partidos políticos para impugnar por medio del juicio de inconformidad, deviene en incontrovertible y plenamente consumado.

1. Presunción de validez de los actos y resoluciones de las autoridades electorales

Para referirse a la nulidad de un acto de autoridad debe partirse de un presupuesto y es aquel por el cual se postula que los actos, las resoluciones y las determinaciones de la autoridad, así como de los actos de los ciudadanos y partidos políticos, se presumen constitucionales y legales, en términos de lo prescrito en los artículos 41, fracción III; 116, fracción IV, inciso b), y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹ Así, el partido político que considere que el acto de autoridad es ilegal e inconstitucional por violar la normativa relativa a las elecciones de presidente de la República, diputados y senadores, tiene la carga procesal de acredi-

⁹ Véase Orozco Henríquez, José de Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, “Criterios juríspudenciales sobre medios de impugnación y régimen de nulidades en materia electoral”, *Formación del derecho electoral en México. Aportaciones institucionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 264-266.

tarlo (artículo 15 de la LGSMIME), en el correspondiente juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración, a fin de destruir esa presunción que opera respecto del propio acto y aquellos otros que hubieren realizado los partidos políticos y los ciudadanos y que hubieren motivado la emisión del propio acto de autoridad.

2. Preservación de los actos jurídicos válidamente celebrados

También se puede identificar la vigencia del principio de conservación de los actos jurídicamente válidos que se resume en el aforismo latino de que lo útil no puede ser viciado por lo inútil (*utile per inutile non vitiatur*), a través de lo prescrito en el artículo 73 de la LGSMIME, cuando se establece que, en caso de inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional, se debe considerar al respectivo suplente y, para el caso de que también sea inelegible, se acudirá a aquel que siga en la lista del partido político (o coalición). Esto lleva a concluir que la elección bajo el principio de representación proporcional no propiamente se hace por los candidatos sino por las listas, ya que se está en presencia de listas cerradas y bloqueadas, en términos de lo dispuesto en los artículos 12 a 18; 20, párrafos 3 y 4; 178, párrafos 4 y 5; 205, párrafos 2, incisos f) y g), 3 y 4; 262, y 263 del Cofipe. Sin embargo, debe tenerse presente que si uno de los integrantes de la fórmula de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa o de senadores por el principio de mayoría relativa o de asignación de primera minoría que hubiere resultado ganador, es claro que al otro integrante de la fórmula se podrá expedir la constancia, como derivaría de una interpretación funcional de lo previsto en los artículos 51 y 57 de la Constitución General de la República, así como 248, párrafo 1, y 257, párrafo 1, inciso a), del Cofipe. Además, en el caso de la inelegibilidad de los integrantes de la fórmula de senadores de primera minoría y de que los integrantes de la fórmula sean inelegibles, se podrá acudir a la siguiente fórmula de la lista.

3. Los hechos que den origen a la nulidad deben estar plenamente acreditados

De conformidad con esta presunción de validez del acto de autoridad y los hechos, razones o circunstancias en que se apoya o hace residir su motivación, se puede desprender un diverso principio jurídico por el cual se

postula que la nulidad de la votación recibida en una casilla o de una elección, sólo puede ser declarada o decretada cuando hubiere quedado plenamente acreditada, es decir, cuando se destruya por entero dicha presunción jurídica, según también derivaría de los principios de certeza y objetividad que se reconocen en los artículos 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución federal, y 73 del Cofipe.

4. Carácter determinante de las nulidades electorales

Un principio fundamental en materia de nulidad de la votación recibida en casilla y nulidad de la elección, es que debe tratarse de irregularidades invalidantes o determinantes. Tienen dicho carácter las irregularidades que, cualitativa (sus características intrínsecas) o cuantitativamente (su número o aspecto aritmético), poseen la suficiencia necesaria para incidir en el curso del proceso electoral o el resultado de la votación o la elección. Es decir, cuando los sujetos infractores (servidores electorales o funcionarios públicos), la gravedad de la irregularidad (los principios y valores electorales que afecta) y sus circunstancias tienen una relevancia tal que inciden en el proceso electoral o sus resultados en forma trascendente. La previsión expresa o no en la hipótesis normativa de que la irregularidad debe ser determinante sólo tiene efectos en cuanto a la carga de la prueba, ya que para el caso de que textualmente sí se establezca tal condicionante, entonces quien invoque la causa respectiva debe demostrar el hecho, así como su carácter determinante para el resultado electoral, en tanto que, si no se dispone así en la ley, entonces bastará con demostrar que ocurrió el hecho, porque operará una presunción *iuris tantum* sobre el carácter determinante de la irregularidad. Esto se desprende de las tesis de jurisprudencia que llevan por rubro “NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA”; y “CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDΟ UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO Y NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE” (legislación del Estado de México y similares).¹⁰

¹⁰ Publicadas en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002. Compilación oficial, cit.*, nota 7, pp. 201-203.

5. Incomunicación de las causas de nulidad

En la legislación federal electoral se reconoce el principio de la incomunicación de la invalidez de un acto de autoridad a otro, ya que respecto de los demás cabe preservarlos por operar en su beneficio el diverso principio de que se presume conforme con la Constitución federal y las leyes secundarias (artículo 71, párrafo 2, de la LGSMIME]. Esto es, la nulidad sólo tiene efectos respecto de la elección para la cual se haga valer y no puede comunicárselos a otra distinta, en virtud de que lo útil no puede ser viciado por lo inútil (*utile per inutile non vitiatur*) y el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados.¹¹ Este último es de exigencia mayor si se atiende al hecho de que se trata de preservar un acto que involucra el ejercicio del derecho humano de voto activo de los ciudadanos a fin de elegir a sus representantes populares. Al igual que ocurre respecto del primer párrafo de dicho artículo, en este segundo párrafo también de manera injustificada no se alude a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero como consecuencia de una interpretación sistemática de la Constitución General de la República, el Cofipe, la LGSMIME y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, también es jurídicamente dable concluir que opera el principio de incomunicación de la nulidad en dicha elección.

6. Nadie puede beneficiarse de sus propios actos ilícitos

Otro principio jurídico en materia de nulidad de votaciones y elecciones federales es aquel que se sintetiza en el latinajo *nemo admititur aut auditur propriam turpitudinem elegans* (a nadie se le admite en su defensa los hechos que deriven de su propia culpa o torpeza), ya que se preceptúa que los partidos políticos o candidatos (éstos en tanto coadyuvantes) no pueden invocar en su favor, a través del juicio de inconformidad o el recurso de reconsideración, causales, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado, ni siquiera en los recursos de revisión o apelación que sean presentados dentro de los cinco días anteriores al día de la elección y guarden conexidad con alguno de inconformidad (artículos 37, párrafo 1, inciso h); 46, párrafo 1, y 74 LGSMIME).

¹¹ Véase Fuentes Cerda, Eloy *et al.*, “Nulidades en materia electoral”, *Temas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 99.

7. Objeto específico de los medios de impugnación en materia electoral relativos a nulidades

La previsión de las nulidades en materia electoral que se hacen valer a través del juicio de inconformidad —como se anticipó— y, en su momento, del recurso de reconsideración, deben conceptualizarse como una parte básica del sistema de medios de impugnación que, por una parte, asegura la sujeción a los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias electorales, y, por la otra, da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales (artículos 41, fracción IV, de la Constitución federal, así como 3o., párrafos 1 y 2, inciso b), de la LGSMIME).

8. Los medios de impugnación en materia electoral no tienen efectos suspensivos

Además, la presentación del juicio de inconformidad en que se hagan valer causas de nulidad de votación recibida en casilla, o de la elección, así como la interposición del recurso de reconsideración, también vinculado con esos aspectos, no puede producir la suspensión de los efectos de los actos o resoluciones impugnados, como igualmente ocurre respecto de la presentación de cualquier medio de impugnación, en términos de lo prescrito en los artículos 41, fracción IV, de la Constitución General de la República, y 6o., párrafo 2, de la LGSMIME.¹²

IV. CLASIFICACIÓN

En el sistema electoral federal pueden distinguirse dos grandes grupos de nulidades. En un primer conjunto, a su vez, pueden distinguirse las nulidades de votación recibida en casilla y las nulidades de elección. Las primeras limitan sus efectos inmediatos a la invalidación de la votación que depositaron los electores de una casilla de cierta sección (ya sea básica, contigua o extraordinaria), o bien, de una casilla especial, con la consequente modificación del acta de cómputo distrital y, en su caso, la confirmación o revocación de la constancia de mayoría. Las nulidades de la elección son aquellas que invalidan por entero el proceso electoral y, en

¹² Cfr. Castillo González, Leonel, *Reflexiones temáticas sobre el derecho electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 27.

consecuencia, provocan la revocación de la constancia de mayoría en la elección de diputados y senadores (como se puede advertir, en principio, no se predica en el caso de la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional y en la presidencial. En un segundo conjunto, pueden distinguirse las causas de nulidad específicas, las causas de nulidad genéricas y la causa de nulidad abstracta. Respecto de las dos primeras (específicas y genéricas) puede decirse que están tipificadas o expresamente previstas en la legislación (artículos 75 a 78 de la LGSMIME), mientras que la abstracta es una construcción interpretativa sistemática y funcional de la ley que realiza el órgano jurisdiccional federal, a partir de la inobservancia de los principios constitucionales que deben primar en una elección para ser considerada válida, de manera tal que dicho incumplimiento permite integrar la ley para decretar la nulidad de la elección y así preservar el Estado constitucional y democrático de derecho. La diferencia entre específicas y genéricas reside en las características de los elementos normativos de la disposición legal respectiva. En las específicas existe una mayor precisión en la previsión legal, ya que los elementos normativos ofrecen mayor concreción o desarrollo en cuanto a los aspectos vinculados con las circunstancias de modo, tiempo y lugar [artículos 75, párrafo 1, incisos a) al j), de la LGSMIME]. Por su parte, las genéricas tienen una construcción amplia, vaga o imprecisa, de manera tal que en el texto jurídico fundamentalmente se alude a irregularidades, graves, determinantes para el desarrollo del proceso electoral o sus resultados, que ocurren o inciden durante la jornada electoral y que están plenamente acreditadas, o bien, simplemente que se trate de irregularidades graves y determinantes (artículos 75, párrafo 1, inciso k), y 78 de la LGSMIME).

1. *Causas de nulidad de votación recibida en casilla*

En el artículo 75 de la multicitada ley adjetiva estatal¹³ están previstas las causas de nulidad de votación recibida en casilla que pueden agruparse en atención a la relación que guardan con:

- a) El momento anterior a la jornada electoral, porque:

¹³ Véase Elizondo Gasperín, María Macarita, *Causales de nulidad electoral. Doctrina jurisprudencial*, Chihuahua, México, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 2006.

1. La misma hubiere sido instalada en lugar distinto al señalado por el consejo distrital electoral correspondiente, sin causa justificada (artículo 75, párrafo 1, inciso a), del Cofipe). Los casos que representan una justificación válida para el cambio de lugar de la casilla, ocurren cuando: a) no exista el local indicado en las publicaciones respectivas; el local esté cerrado o clausurado y no pueda efectuarse la instalación; b) al momento de la instalación, se advierta que se pretende instalar en un lugar prohibido legalmente. Tienen esta condición las casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, y las de candidatos registrados en la elección de que se trate; los establecimientos fabriles, los templos o los locales destinados al culto, y los locales de partidos políticos, y los ocupados por cantinas, centros de vicio o similares; c) las condiciones del local no permitan asegurar la libertad y el secreto del voto, o el fácil y libre acceso de los electores, o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales, y d) así lo exija una causa de fuerza mayor o caso fortuito. En todos estos casos la casilla debe quedar instalada en la misma sección y en un lugar adecuado más próximo, dejándose aviso de la nueva ubicación en el lugar original, y con el acuerdo de los integrantes de la casilla y los representantes de los partidos políticos o coaliciones para los dos últimos casos y en el último supuesto también puede ser por acuerdo del consejo correspondiente (artículos 194 y 215 de la LGSMIME), y
2. La votación sea recibida por personas u organismos distintos a los facultados en el Cofipe [artículo 75, párrafo 1, inciso e), del Cofipe]. Es decir, las casillas se integran por un presidente, un secretario y dos escrutadores, todos propietarios, así como tres suplentes generales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 del Cofipe. Puede ser el caso de que el día de la jornada electoral, no esté debidamente integrada la mesa directiva de casilla, supuesto en el cual deben realizarse las sustituciones, de acuerdo con el orden y en los momentos en que se prevé en el artículo 215 de dicho ordenamiento jurídico, como ocurre cuando a las 8:15 horas del día de la jornada electoral no estuviere instalada la casilla, pero sí el presidente, ya que, en este caso, este último debe proceder a designar a los funcionarios necesarios para su integración, recorriendo, en primer término y en su caso, el orden para ocupar los cargos de los funcionarios ausentes con los pro-

pietarios presentes y habilitando a los suplentes presentes para los faltantes, y en ausencia de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en la casilla. Lo anterior, en el entendido de que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Electoral, en caso de que no sea factible integrar la casilla con los funcionarios propietarios y suplentes, es válido que se haga con los ciudadanos de la sección que estén formados para emitir su voto y estén incluidos en la lista nominal de electores, siempre que así se justifique en el apartado correspondiente a la instalación del acta de la jornada electoral, según la tesis que lleva por rubro 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.¹⁴

b) La jornada electoral, porque:

1. El escrutinio y cómputo se realice en local diferente al determinado por el consejo distrital electoral, sin causa justificada [artículo 75, párrafo 1, inciso c), del Cofipe]. Esto es, todo escrutinio y cómputo de casilla debe efectuarse en el lugar en que se hubiere señalado por el mismo Consejo para la instalación de la casilla, pero puede ser el caso de que por alguna de las situaciones previstas en el propio Código Electoral federal para la instalación de una casilla en un lugar distinto al señalado, se justifique plenamente el cambio de ubicación para la realización del escrutinio y cómputo en un lugar diverso. En especial, cuando las condiciones del local dejen de garantizar la realización de las operaciones electorales en forma normal, siempre que el acuerdo se tome por la mayoría de los funcionarios y representantes partidarios de la casilla, o bien, así se disponga por el Consejo Distrital o los integrantes de la casilla, por causa de fuerza mayor o caso fortuito [artículo 215, párrafo 1, incisos d) y e), del Cofipe];
2. La votación sea recibida en fecha (día y hora) distinta a la señalada para la celebración de la elección (artículo 75, párrafo 1, inciso d), del Cofipe). Es decir, cuando la votación sea efectuada fuera del momento que se prevé en los artículos 174, párrafo 4; 216, y 224 del Cofipe; esto es, en principio entre las 8:00 horas del primer domingo de julio,

¹⁴ Publicada en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002. Compilación oficial, cit.*, nota 7, pp. 159 y 160.

para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, cada seis años, y diputados, cada tres, y concretamente, una vez que sea llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación y el presidente de la mesa directiva de casilla anuncie el inicio de la votación, y el momento en que se cierre la votación, en principio a las 18:00 horas de dicha fecha, salvo que dicho momento sea anticipado, porque hubieren votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente, o bien, posterior, porque a las 18:00 horas todavía estuvieren formados electores para votar, caso en el cual se cerrará hasta que voten todos los electores que estuvieren formados a dicha hora;

3. Medie dolo o error en la computación de los votos y esto sea determinante para el resultado de la votación (artículo 75, párrafo 1, inciso f), del Cofipe). En este caso, debe destacarse que el escrutinio y cómputo es una fase compleja que incluye múltiples actividades que se realizan en la mesa directiva de casilla en forma posterior al cierre de la votación, en términos de lo previsto en los artículos 226 a 233 de la LGSMIME. La prueba idónea para tener por actualizada dicha causal es el acta final de escrutinio y cómputo, porque se analizan los datos que constan en dicho documento (como también lo puede ser a partir del acta de la jornada electoral y los recibos de documentación que suscriben los presidentes de la mesa directiva de casilla) siempre que sean relevantes para beneficiar o perjudicar a un partido político o coalición y de ello derive quién es el ganador, así como de la información que se desprenda del expediente de casilla (artículos 205 y 207 del ordenamiento de referencia). En este caso, la existencia del error en el escrutinio y cómputo da lugar a la nulidad de la votación no a su corrección, como sucede en el cómputo realizado ante los consejos, en que cabe corregir los datos respectivos como resultado del nuevo escrutinio y cómputo;
4. Se permita sufragar a los ciudadanos 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 en los casos de excepción señalados legalmente (artículo 75, párrafo 1, inciso g), del Cofipe). En este supuesto debe tenerse presente que los ciudadanos que tienen derecho de votar en la casilla son aquellos que estén inscritos en la lista nominal de electores y cuenten con su credencial

de elector, salvo que se trate de: a) los representantes de los partidos políticos que podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en que están acreditados; b) los ciudadanos cuya credencial para votar con fotografía que contenga errores de seccionamiento, siempre y cuando aparezcan en la lista nominal de electores; c) los electores que transitoriamente estén fuera de su sección y voten en una casilla especial, y d) los ciudadanos que exhiban copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia que resulte favorable del promoverte, así como de su identificación, cuando la autoridad federal o local no pueda incluirlo debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar (en términos de lo previsto en los artículos 60.; 217, párrafo 2; 218, párrafo 5, y 223 del Cofipe, así como 85 de la LGSMIME);

5. Se impida el acceso o se expulse a los representantes de los partidos políticos, sin causa justificada (artículo 75, párrafo 1, inciso h), del Cofipe). Este supuesto de nulidad de la votación recibida en casilla, se actualiza si a los representantes, incluso, a los de las coaliciones, ante cierta mesa directiva de casilla o generales, sin causa justificada, se les impide acceder a la casilla o se les expulsa. Entre las causas justificadas para la expulsión de representantes generales, por ejemplo, estarían cuando pretendan actuar ante casillas que no correspondan a aquellos distritos en que hubieren sido registrados; no actúen individualmente o dos representantes generales, en forma simultánea, pretendan hacerlo en una misma casilla; intenten sustituir en sus funciones a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directiva de casilla; pretendan ejercer o asumir las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla; pretendan permanecer más tiempo del necesario para cumplir con sus funciones, u obstaculicen el desarrollo normal y libre de la votación en las casillas o coaccionen a los electores.

También, hay razón justificada para impedir el acceso de los representantes partidarios o de coalición o para expulsarlos de la casilla, cuando ello es necesario para preservar el orden público y asegurar la libre emisión del sufragio y la secrecía del voto; garantizar la autenticidad del escrutinio y cómputo; impedir que se intimide o ejerza violencia sobre los electores, los demás representantes de los partidos o

- los miembros de la mesa directiva, o bien, si los representantes estuvieran privados de sus facultades mentales, intoxicados, bajo el influjo de enervantes, en estado de ebriedad, embozados o armados, en términos de lo señalado en los artículos 122, párrafo 1, inciso f); 198 a 204, 219, párrafos 4 y 5, del Cofipe;
6. Se ejerza violencia física o presión contra los miembros de la mesa directiva de casilla o los electores, cuando dichos hechos sean determinantes para el resultado de la votación (artículo 75, párrafo 1, inciso i), del Cofipe). La violencia puede manifestarse en forma de *vis maior* o *vis compulsiva*, es decir, en el primer caso debe tratarse de la materialización de aquellos actos que afecten la integridad física de las personas y, por lo segundo, 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, de provocar cierta conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva, debiéndose demostrar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, como se establece en las tesis de jurisprudencia que tienen por rubros VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA O DE LOS ELECTORES, COMO CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA (legislación del estado de Jalisco y similares), y VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O DE LOS ELECTORES COMO CAUSAL DE NULIDAD. CONCEPTO DE (legislación del estado de Guerrero y similares).¹⁵ En efecto, la violencia debe ser de una intensidad y duración tal que proscriba la libertad de los sujetos integrantes de la mesa directiva de casilla y de los electores, de manera que no se pueda asegurar que el desarrollo de la jornada electoral en la casilla fue libre y los resultados auténticos, porque el voto tampoco fuera libre, contrariamente a lo dispuesto en los artículos 35, fracción I, y 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como 4, párrafo 2, del Cofipe.
7. Se impida el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación (artículo 75, párrafo 1, inciso j), del Cofipe), como se explicó al analizar el inciso d) y a cuyo

¹⁵ Ambas publicadas en las páginas 228 y 229 de *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002. Compilación oficial*, volumen Jurisprudencia, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

texto se remite, se establecen en el código de la materia las condiciones para poder votar (estar incluido en la lista nominal de electores y contar con la credencial para votar con fotografía) y las excepciones para hacerlo (como sucede con el representante de partido político y sufragar en la casilla ante la cual se esté acreditado; el elector en tránsito que vote en una casilla especial y el ciudadano cuente con copia certificada de los puntos resolutivos de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para votar, o bien, su credencial tenga errores de seccionamiento). Sólo en esos casos un ciudadano podría votar, de tal suerte que en cualquier otro supuesto, sería justificado impedir al ciudadano que ejerciera su voto.

c) Despues de la jornada electoral:

Se entregue el paquete que contiene los expedientes electorales al Consejo Distrital fuera de los plazos previstos legalmente, sin causa justificada (artículo 75, párrafo 1, inciso b), del Cofipe). El paquete de la casilla en cuya envoltura firman los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que deseen hacerlo, se forma con cada uno de los expedientes de cada elección cuya votación se hubiere recibido en la casilla; los sobres que, por separado, contienen las boletas sobrantes e inutilizadas, los votos válidos; los votos nulos para cada elección, y la lista nominal de electores. Cada expediente está conformado por un ejemplar del acta de la jornada electoral; un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo, y los escritos de protesta que se hubieran recibido. La entrega de los paquetes debe hacerse dentro de los plazos siguientes: a) inmediatamente, cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito; b) doce 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. Los plazos anteriores, previamente, pueden ser ampliados por el Consejo Distrital, para aquellas casillas en que así lo justifique (artículos 234 y 238, párrafos 1 y 2, del Cofipe).

d) Causal genérica:

La existencia de 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 (artículo 75, párrafo 1, inciso k), del Cofipe). Para que se pueda actualizar esta causal es preciso que las irregularidades o los hechos respectivos sean diversos a los hechos concretos o causas de nulidad específicas referidas en los incisos a) al j) del párrafo 1 del artículo 75 invocado, porque no sería válido que conductas consideradas no determinantes para el resultado de la votación y que, por sí mismas, no dieran lugar a decretar la nulidad de la votación por una causa específica, se insistiera en considerarla en forma aislada o junto con otras que tampoco fueran determinantes para tener por actualizada la causal genérica que se analiza. Ello no será factible porque cada cual tiene elementos normativos distintos y ámbitos materiales de validez diversos, como se establece en la tesis de jurisprudencia NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA.¹⁶ Es decir, si una conducta o irregularidad ya fue considerada como no invalidante, ello impide que sea reconsiderada bajo un supuesto normativo distinto.¹⁷

De acuerdo con ciertos precedentes de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las causas de nulidad de la votación recibida en una casilla (por extensión también de una elección), sólo está justificado decretar la nulidad si el vicio o irregularidad es determinante para el resultado de la votación, porque esta exigencia debe entenderse que está contenida expresamente o de manera implícita en la ley. Cuando se afecta sustancialmente la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto (en el caso de una elección, como se verá, los principios constitucionales y legales que se deban observar para que sea considerada válida), porque, en caso contrario, se debe preservar la votación en orden al respeto del principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. La previsión expresa o no en la hipótesis normativa de que la irregularidad debe ser determinante sólo tiene efectos en cuanto a la carga de la prueba, como se anticipó.

¹⁶ Cfr. *Compilación oficial Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002, cit.*, nota 7, p. 150.

¹⁷ Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. II.

2. *Causas de nulidad de elección de diputados y senadores*

A. *Causas específicas*

En lo que respecta a las causas de nulidad de la elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral o de senadores [artículos 76, párrafo 1, incisos a) y b), y 77, párrafo 1, incisos a) y b), de la LGSMIME], cuando alguna o algunas de las causales previstas en el artículo 75 de la Ley de referencia, se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas en el distrito de que se trate (diputados) o en las secciones de la entidad respectiva (senadores), o no se instalen las casillas en el 20% de las secciones del distrito (diputados) o de la entidad (senadores), y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida. Es necesario aclarar que se debe identificar cuántas casillas determinó el Consejo Distrital Electoral que se instalarían en la demarcación y, consecuentemente, integrarían el total de las que comprendería el distrito o la entidad federativa, en términos de lo previsto en los artículos 116, párrafo 1, inciso c); 155, párrafos 2 a 4; 195, y 197 del Cofipe.

En ocasiones, la sección está integrada no por una casilla sino por dos o más casillas, de manera que sólo deberá decretarse la nulidad de la elección si previamente fue anulada la votación en todas las casillas de la sección, o bien, si ninguna de las casillas que compongan la sección fue instalada, y se alcanza el porcentaje necesario para decretar la nulidad de la elección en el distrito o entidad federativa, pero, además, esa circunstancia es determinante para el resultado de la elección, atendiendo a los criterios cuantitativo o cualitativo. Sólo en el caso de la elección de diputados por la ocurrencia de causas de nulidad de la votación recibida en casilla, es suficiente con que se alcance el porcentaje y dicha circunstancia sea determinante, porque en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 76 de la LGSMIME, se hace referencia a casillas y no a secciones. Esta diferencia (casillas y no secciones) no encuentra alguna justificación razonable, de acuerdo con la sistemática legal.

La previsión de la causa de nulidad de la elección por inelegibilidad de los candidatos propietario y suplente de diputados de mayoría relativa o de senadores opera siempre y cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que obtengan la constancia de mayoría sean inelegibles [artículos 76, párrafo 1, inciso c), y 77, párrafo 1, inciso c), de la LGSMIME]. Esta dispo-

sición se encuentra relacionada con lo previsto en los artículos 55 y 58 de la Constitución General de la República, así como con el 7o. del Cofipe,¹⁸ porque de ahí se da concreción a la previsión constitucional contenida en el artículo 35, fracción II, al preverse los requisitos de elegibilidad para cada caso.

En lo que respecta al requisito establecido en la fracción I del artículo 55 (también el 56), debe aclararse que comprende la nacionalidad de mexicano por nacimiento (artículo 30, apartado A, constitucional), por haber nacido en el territorio de la república; en el extranjero, siempre y cuando alguno de los padres sea mexicano nacido en territorio nacional o por naturalización, y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. Es decir, los mexicanos por naturalización serían inelegibles para dichos cargos.

En el artículo 16 de la Ley de Nacionalidad se prescribe que los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deben presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo para el que se requiera ser mexicano por nacimiento *y que no adquieran otra nacionalidad*. Parecería que tal disposición, en principio, rige cuando expresamente se prevea como requisito de elegibilidad que el ciudadano sea mexicano por nacimiento y, además, no adquiera otra nacionalidad. Esto es, en el caso de los mexicanos por nacimiento que, además, tengan otra u otras nacionalidades porque así los considere un tercer Estado, para que sean elegibles, deben renunciar expresamente a la nacionalidad distinta de la mexicana, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquel que le atribuya la otra nacionalidad; a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Simultáneamente, los ciudadanos en cuestión deben protestar adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y las autoridades mexicanas y se abs-

¹⁸ Esta disposición legal agrega nuevos requisitos que, desde luego, no están previstos en los artículos 55 y 58 de la Constitución General de la República. Esa circunstancia no puede ser considerada una vía poco ortodoxa para que, a través de la ley secundaria federal, sean introducidos requisitos adicionales a los contemplados constitucionalmente, porque en el mismo artículo 35, fracción II, constitucional, se establece que es prerrogativa del ciudadano de la República, entre otras, “poder ser votado para todos los cargos de elección popular... teniendo las calidades que establezca la ley”.

tendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero (artículo 17 de la Ley de Nacionalidad).

Además, en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, se establecen los alcances de los artículos 55, fracción VI, y 56, porque los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto tienen el derecho a ser votados para puestos de elección popular, cuando se separen forma, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección de que se trate. Cabe advertir que, en el texto constitucional, se prevé que para ser diputado o senador, se requiere “No ser ministro de algún culto religioso”, sin hacer referencia a alguna anticipación, lo cual podría llevar a cuestionar la previsión legal relativa, porque es en la ley secundaria donde se da precisión al requisito constitucional, lo que representaría una vía poco “ortodoxa” para extender los alcances de una prescripción constitucional. Sin embargo, tal anticipación en la separación del ministerio religioso está plenamente justificada para garantizar la libertad de los electores y la igualdad en la contienda electoral, dada la gran ascendencia que poseen los ministros de culto religioso sobre la feligresía.

Está prohibida la reelección inmediata de los diputados y senadores; sin embargo, los diputados y los senadores suplentes pueden ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, cuando no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y los diputados propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes (artículo 59 constitucional).

Si los dos integrantes de la fórmula de senadores que hubiere obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa sean inelegibles, desde luego, la constancia no debe ser expedida, pero la misma se otorgará a la otra fórmula registrada en la lista del partido que hubiere obtenido la mayoría de la votación; por otra parte, si la inelegibilidad opera respecto de los dos integrantes de la fórmula registrada en primer lugar en la lista que, por sí mismo, hubiere obtenido el segundo lugar en la votación, la constancia debe expedirse a la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva (artículo 257, párrafo 1, inciso a), del Cofipe). Cuando la inelegibilidad opera respecto de la fórmula de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, esa circunstancia no da lugar a la nulidad de la elección, porque cabe otorgar la constancia de asigna-

ción a la fórmula que sigue en el orden de la lista de la circunscripción correspondiente al mismo partido político (o coalición), según se dispone en los artículos 20, párrafos 3 y 4, del Cofipe y 73 de la LGSMIME.

B. *Causa de nulidad genérica*

Dicha causa está contenida en el artículo 78 de la LGSMIME y limita su ámbito material de validez a la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, por lo cual estaría excluida la elección presidencial y las elecciones de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. Sus elementos normativos están previstos en forma expresa en un tipo. La construcción normativa de dicha causa permite considerar que no cabe hacer referencia a la llamada causa de nulidad abstracta para la elección de los integrantes del Congreso de la Unión, porque su actualización partiría de los mismos elementos normativos.¹⁹ Salvo que las causas de nulidad sean imputables a los partidos políticos promotores o sus candidatos, no cabe que sea declarada la nulidad de la elección, como ya se prevé desde el artículo 74 de la LGSMIME. Son elementos normativos de dicha causa de nulidad de la elección:

1. La realización de *violaciones*. Es decir, es preciso que ocurran infracciones jurídicas, porque ciertas obligaciones de hacer o no hacer sean incumplidas, o bien, cuando no se realicen ciertas condiciones o requisitos constitucionales o legales durante los procesos electorales;
2. Las violaciones deben ser *sustanciales*. En virtud del elemento *cualitativo*, no es suficiente con la verificación de cualquier tipo de infracción para que se pueda tener por actualizada una causa de nulidad de la elección, porque aquéllas deben tener características sustantivas, en forma tal que su realización lleve a concluir que la elección no fue

¹⁹ La sala superior del TEPJF llegó a la conclusión de que al comparar los elementos de la causa genérica y la abstracta, se colige que ambas tienen como fuente normativa los fines, principios o elementos fundamentales previstos en la Constitución General de la República sobre las elecciones democráticas, ya que la causa de nulidad de la elección de diputados y senadores expresamente prevista en la ley constituye la concreción de la causa abstracta por parte del legislador, por lo cual su estudio debe realizarse de manera “unitaria” sin seccionar los hechos relativos. Lo anterior consta en las sentencias recaídas en los recursos de reconsideración con número de expediente SUP-REC-009/2003 y su acumulado SUP-REC-010/2003, así como el SUP-REC-034/2003 del 19 de agosto de 2003.

auténtica, libre y periódica. En suma, la violación jurídica debe ser que la elección no pueda ser considerada democrática, en virtud de la vulneración de los principios constitucionales previstos en los artículos 39, 41 y 99 constitucionales, como, entre otros, lo son los de voto universal, libre, secreto y directo; la vigencia de los principios rectores de la función electoral; la primacía de la equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, y en el financiamiento ordinario y de gastos de campaña;

3. Las violaciones deben ser *generalizadas*. Este aspecto normativo puede considerarse con carácter *cuantitativo* porque el quebranto jurídico debe ser frecuente. Es decir, las violaciones deben ser una nota distintiva o común en la elección, no aspectos aislados o excepcionales;
4. Las violaciones deben *incidir en la jornada electoral*. Este elemento *temporal* no está limitado a la precisa etapa de la jornada electoral, la cual inicia a las ocho horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de la casilla, según lo dispuesto en el artículo 174, párrafo 4, del Cofipe. Ciertamente, caben dentro de tal concepto todos los hechos, los actos o las omisiones que repercutan o produzcan sus efectos el día de la jornada electoral, sin importar que los mismos se concierten o ejecuten en un momento anterior, como lo sería la etapa de preparación de la elecciones o, incluso, las precampañas que sucedan en fecha anticipada al inicio del proceso electoral. Con esta interpretación funcional de dicho elemento normativo se pretende dar un mayor efecto protector a los principios constitucionales que deben primar en una elección federal;
5. Las violaciones deben *cometerse en el distrito o la entidad federativa de que se trate*. La referencia *espacial* lleva a concluir que la causa de nulidad genérica está limitada a las elecciones de diputados o senadores por el principio de mayoría relativa, ya que son los únicos que resultan electos en los 300 distritos electorales uninominales y en las 32 entidades federativas, mientras que los electos por el principio de representación proporcional lo son en circunscripciones plurinominales (artículos 52 y 56 de la Constitución General de la república). En este caso, el grado de generalización debe comprender la mayor parte del ámbito territorial que abarque la demarcación electoral;

6. Las violaciones deben ser *determinantes para el resultado de la elección*. Este elemento *cualitativo* también se caracteriza porque implica que las violaciones por sus características intrínsecas o numéricas tengan la suficiencia necesaria para incidir o influir en el resultado de la elección. Dicho en otros términos, deben afectar los principios constitucionales que deben regir en todo proceso electoral democrático, en forma tal que, en su ausencia, los resultados hubieran sido distintos, y
7. Las violaciones deben *estar plenamente acreditadas*. Los elementos probatorios, por sí mismos o adminiculados en su conjunto, deben ser tales que permitan tener por acreditados los extremos fácticos no sólo de las mismas violaciones sino de todas sus características (sustantivas, cuantitativas, temporales, espaciales y suficiencia determinante). Esto último sin desconocer que la realización de irregularidades electorales implica la comisión de infracciones o, incluso, delitos que sus autores tratan de ocultar y que por ello es de difícil demostración tales irregularidades, lo cual da una gran relevancia a la prueba indiciaria.

C. *Causa de nulidad abstracta*

A partir de la tesis relevante que tiene el rubro ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA,²⁰ se pueden identificar, en vía de ejemplo, ciertos principios constitucionales que deben observarse en toda elección para que sea considerada válida, especialmente de los artículos 39, 41, 99 y 116 constitucionales.

Entre dichos principios que aplicarían a las elecciones federales están que el pueblo tienen en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno; las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; el voto será universal, libre, secreto y directo; los principios rectores de la función electoral son los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; la sujeción de los actos y las resoluciones de la autoridad a los principios de constitucionalidad y legalidad, a través de un sistema de

²⁰ Véase *Compilación oficial Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-12005*, volumen Tesis relevantes, 2005, pp. 525-527.

medios de impugnación; la definitividad de las etapas de los procesos electorales; el imperio del principio de equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social y al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, y la prevalencia de dicho tipo de financiamiento sobre el privado.

Como se razonó en la sentencia recaída en el juicio de revisión constitucional electoral con número de expediente SUP-JRC-487/200 y su acumulado, relativo a la elección de gobernador del estado de Tabasco, así como en la tesis de jurisprudencia con el rubro “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA” (legislación de Tabasco y similares),²¹ la inobservancia de dichos principios impediría declarar que una elección es válida, siempre y cuando su vulneración sea de manera importante y se ponga en duda fundada la credibilidad o legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, por lo cual el procedimiento no sería apto para surtir efectos legales y de ahí sería dable considerar actualizada la causa de nulidad abstracta. En las ejecutorias concernientes a los recursos de reconsideración 9 y 34 del 2003, se estableció cuáles serían los elementos que integrarían la causa de nulidad abstracta y se advirtió que era innecesario que las violaciones estuvieran previstas expresamente, porque la observancia de dichos principios era de obediencia inexcusable e irrenunciable.

Con mayor precisión, se pueden identificar los siguientes:

1. La vulneración de principios constitucionales en materia electoral;
2. La vulneración debe ser sobre aspectos sustanciales;
3. La vulneración debe ser de una manera determinante o importante por su generalización o trascendencia;
4. La vulneración debe poner en duda la credibilidad y legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, y
5. La vulneración debe estar plenamente acreditada, así sea a partir de medios indiciarios, atendiendo a la dificultad para demostrar dichas irregularidades.

Al respecto, José de Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya destacan:

²¹ Véase *Compilación oficial Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, volumen Tesis de jurisprudencia, 2005, pp. 200 y 201.

... no está prevista en forma literal o explícita la posibilidad de declarar la nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como tampoco la de las correspondientes cinco circunscripciones plurinominales de la República en cada una de las cuales se elige a 40 diputados de representación proporcional, hasta completar un total de 200, ni la de declarar la nulidad de la elección que en todo el territorio del país se celebra para elegir a los 32 senadores de representación proporcional. Hasta la fecha no se ha presentado caso alguno con motivo del cual la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya debido pronunciarse respecto de si una interpretación sistemática y/o funcional del orden comicial mexicano puede fundamentar una nulidad de elección en estos casos, en lo que sería una causa abstracta o no específica.²²

Los criterios antes referidos hacen ver la posibilidad de que las elecciones de presidente de la República, así como de diputados y senadores al Congreso de la Unión por el principio de representación proporcional, pudieran eventualmente ser anuladas mediante la aplicación de dicha causa abstracta de nulidad o no específica cuando se vulneren de manera importante y trascendente uno o varios de los principios constitucionales que se deben observar para que cualquier tipo de elección sea considerada válida y, por ello, se ponga en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de las elecciones y de quienes resulten electos de ellas, puesto que sería inadmisible la subsistencia de una elección a pesar de que se acreditaran irregularidades graves.

En efecto, aunque es claro que la causa de nulidad abstracta surgió a propósito de la elección de gobernador del estado de Tabasco,²³ la propia sala superior ha considerado, al menos implícitamente, que puede ocurrir en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, en numerosos juicios de inconformidad relativos a la elección del 2006, la Coalición Por el Bien de Todos invocó dicha causa y la misma sala superior se

²² Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, "Criterios jurisprudenciales sobre medios de impugnación y régimen de nulidades en materia electoral", *Formación del derecho electoral en México: aportaciones institucionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 272.

²³ Cfr. Pérez Montes, Fermín, "La consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la construcción del derecho electoral en México en el periodo 1997-2002", en Elías Musi, Edmundo (coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 547 y 548.

ocupó de sus estudio en las sentencias respectivas, así como en el “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo, del cinco de septiembre de dos mil seis”.

En las sentencias, la sala superior analizó lo relativo a las cuestiones de nulidad de la votación recibida en casilla y abrió los incidentes sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo por razones específicas, lo que implicó la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la votación emitida en 11,724 casillas instaladas en 149 distritos, cuando el acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de casilla no coincidía con los resultados del acta que obraba en poder de los presidentes de los consejos distritales; se detectaron alteraciones en las actas que generaran duda sobre el resultado de votación de las casillas; no existía el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de casilla ni obraba en poder del presidente del consejo, y existían errores evidentes en el acta de escrutinio y cómputo levantada en las casillas, porque no coincidieran los rubros fundamentales (ciudadanos que votaron, boletas depositadas en la urna y los resultados de la votación) y, excepcionalmente, cuando los errores provenían de los rubros de boletas recibidas o sobrantes e inutilizadas [en aplicación de lo dispuesto en el artículo 247, párrafo 1, incisos b) y c), del Cofipe]. Lo relativo a los hechos que invocó la Coalición Por el Bien de Todos como constitutivos de la causa de nulidad abstracta fueron reservados para ser estudiados en el dictamen.

En el dictamen, la sala superior consideró que se trataba de un procedimiento que no era de carácter contencioso, porque no tenía por objeto la tramitación, sustanciación y resolución de un litigio entre partes, sino el desempeño directo de la función culminante del proceso electoral federal de dicha elección que, a pesar de estar encomendada a un tribunal jurisdiccional constitucional, se trataba de la revisión de oficio del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación del proceso electoral de dicha elección, por lo cual no estaba regido por las reglas establecidas para los medios de impugnación (LGSMIME), sino lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución General de la República, en relación con los artículos 186, fracción II, y 189, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En suma, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, un auténtico tribunal constitucional, consideró que a pesar de que habían ocurrido ciertas irregularidades o hechos que, en forma conjunta, se pudieran tener por acreditados, esa circunstancia no impedía que se declarara la validez de la elección, dado que, según estaba evidenciado, por sus alcances temporales y espaciales no había complementación entre ellos, para que dicha sala superior llegara a la conclusión de que se trataba de una acción concertada o deliberada con una finalidad común de influir en la intención de los votantes, ni que fueran actos continuos, reiterados o generalizados que hubieran trascendido en los resultados electorales. De ahí que, en razón de los resultados del cómputo final y lo anterior había lugar a declarar válida la elección.

Sin que se desconozca la posibilidad de realizar una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en la Constitución General de la República, los tratados internacionales que han sido suscritos y ratificados por el Estado mexicano, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la llegar a las anotadas conclusiones, es necesario ampliar los supuestos de nulidad genérica de elección, para que también quede comprendida la elección presidencial; incluir un supuesto de nulidad específica de la elección presidencial por inelegibilidad; prever supuestos de nulidad específica de cualquier elección, cuando el partido o coalición con mayoría de los votos sobrepease los topes de gastos de campaña en la elección respectiva, y prohibir que los candidatos, partidos políticos o coaliciones que sean responsables de conductas que hubieren provocado la nulidad de una elección participen en la extraordinaria.

Asimismo, es conveniente desarrollar tanto constitucional como legalmente el procedimiento de cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, además de la declaración de validez de la elección presidencial y de presidente electo, especialmente en cuanto a los efectos del principio de definitividad de las etapas y actos electorales (sobre todo de aquellos actos de autoridad o de terceros que sean susceptibles de impugnarse jurisdiccionalmente o de controlar su regularidad, a través de procedimientos administrativo sancionadores o depuradores —como ocurre con el procedimiento especializado— e, inclusive, penales); el momento en que pueden cuestionarse actos o resoluciones de au-

toridad o de terceros que estén relacionados con la validez de la elección; el plazo, el catálogo y las condiciones para el ofrecimiento y la aportación de pruebas, así como las cargas probatorias; las facultades directivas de los magistrados, y los efectos de sus resoluciones (recuento, por ejemplo).