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

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L. ENERO DE 2003

TM
K1
FDYC
2003
.M377

1020149776

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".

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

P R E S E N T A :

LIC. MARIA ELENA MARTINEZ CANTU

A S E S O R

MAESTRO: SERGIO ELIAS GUTIERREZ SALAZAR

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L. ENERO DE 2003

988956

TM
K1
FD4C
20 3
.M377

CAPILLA ALFONSINA
FONDO
TESIS

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

"PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL DE NULIDADES DE VOTACIÓN Y ELECCIÓN".

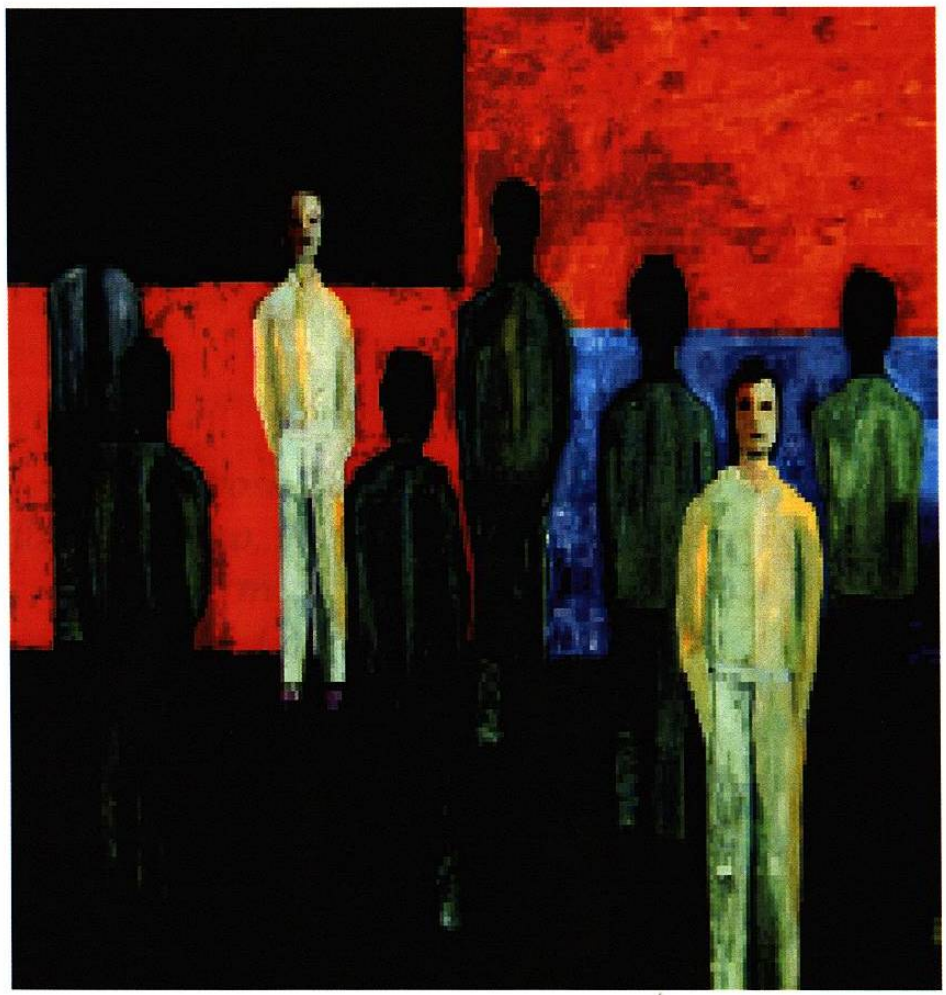
TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO, PRESENTA LA

LIC. MARÍA ELENA MARTÍNEZ CANTÚ.

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
MAY0 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.

INDICE

INTRODUCCIÓN

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	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 NULIDADES 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

CAPITULO TERCERO

EL SISTEMA DE NULIDADES DE VOTACIONES Y ELECCIONES, COMO LISTADO 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

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-electorales: 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 declara 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 declaro 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.